

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

---

# Le Tribunat

sous le

## CONSULAT ET L'EMPIRE

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

---

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

*Sera soutenu le Mercredi 8 Juin 1921, à quatorze heures*

PAR

**Roger DUTRUCH**

AVOCAT

ATTACHÉ AU CABINET DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

DIPLOMÉ D'ÉTUDES D'HISTOIRE

---

*Président :* M. E. CHAVEGRIN, *Professeur.*

*Suffragants* { MM. CAPITANT, *Professeur.*  
                  GIDEL, *Chargé de Cours.*



PARIS

**ROUSSEAU & C<sup>IE</sup>, Editeurs**

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

---

1921





Digitized by the Internet Archive  
in 2026

[https://archive.org/details/IA41547501\\_0095](https://archive.org/details/IA41547501_0095)



THÈSE

POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation  
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;  
ces opinions doivent être considérées comme propres  
à leurs auteurs.**

# Le Tribunal

sous le

## CONSULAT ET L'EMPIRE

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

---

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

*Sera soutenu le Mercredi 8 Juin 1921, à quatorze heures*

PAR

**Roger DUTRUCH**

AVOCAT

ATTACHÉ AU CABINET DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

DIPLOMÉ D'ÉTUDES D'HISTOIRE

---

*Président : M. E. CHAVEGRIN, Professeur.*

*Suffragants : MM. CAPITANT, Professeur.*  
*GIDEL, Chargé de Cours.*



PARIS

**ROUSSEAU & C<sup>IE</sup>, Editeurs**

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

---

1921



*A mes Parents*



## INTRODUCTION

---

Le péril de la guerre étrangère, une tentative de retour aux procédés violents du gouvernement révolutionnaire, les maladresses et la corruption des gouvernants avaient discrédité le Directoire dans l'opinion française qui, lasse des agitations de dix années d'orages, était prête à se donner à celui qui serait assez fort pour lui assurer la victoire et le repos, dût-elle même donner comme rançon sa liberté.

Le mécontentement grandissant avait groupé autour d'un des Directeurs, Sieyès, un parti qui aspirait à la révision de la Constitution et à l'abolition d'un régime qui, par ses faiblesses, avait été le meilleur artisan de sa chute prochaine.

Mais Sieyès voyait que, pour instaurer en France un régime nouveau, il lui était nécessaire d'avoir à sa disposition un général populaire. Après de longues hésitations, il se décida à choisir Bonaparte, alors en Egypte, et résolut d'en faire le complice de ses desseins.

Immédiatement, il lui renouvela l'ordre de rentrer en France, qui lui avait d'ailleurs été déjà adressé, en mai 1799, par le Directoire qui, à ce moment là, lui destinait le commandement suprême des armées.

Bonaparte, qui avait abandonné ses troupes avant même

d'avoir reçu l'ordre de rappel, fut accueilli par des transports d'enthousiasme indescriptible par toute la France, qui, selon le mot de M. Aulard, « s'identifia dès lors en ce héros qui savait vaincre et parler ». Il lui apparaissait, en effet, auréolé du prestige immense que ses victoires éclatantes, en Italie et en Egypte, lui avaient acquis ; et la France voyait, dans ce jeune général, ambitieux et glorieux, le garant de la victoire à l'extérieur et un chef possible à l'intérieur.

Sieyès avait ainsi trouvé l'épée qu'il cherchait et était parvenu, au moins pour un temps, à réaliser « l'alliance de la philosophie et du sabre » que le coup d'Etat projeté rendait nécessaire.

Ces hommes, si différents, dont l'un, esprit purement spéculatif, était épris des chimères de l'abstraction, dont l'autre était doué d'une prodigieuse ambition servie au contraire par un merveilleux sens des réalités et l'intelligence la plus positive, allaient s'unir pour jeter à terre un fantôme de gouvernement qui s'évanouissait au milieu de la désaffection générale.

Ils se mirent aussitôt à l'œuvre et le complot, tramé par eux, fut, en trois semaines, prêt à être exécuté ; une partie du gouvernement s'était même faite leur complice, puisque, dans le Comité qu'ils formèrent, furent compris deux Directeurs, Roger Ducos et Barras, Talleyrand, Ministre des Affaires Etrangères, Fouché, Ministre de la Police, Lemercier, Président des Anciens et Lucien Bonaparte, Président des Cinq-Cents.

Le 18 brumaire an VIII, le Conseil des Anciens, dont la majorité était acquise aux conjurés, prétextant la découverte d'une grande conspiration, vota le transfert des Conseils à Saint-Cloud et nomma le général Bonaparte commandant des troupes de Paris.

Le lendemain, Bonaparte se heurta à l'opposition violente des Cinq-Cents. Mais, secondé par son frère Lucien, Président de l'Assemblée, il fit expulser les représentants par ses grenadiers et resta maître de la situation.

En réalité c'était la fin non seulement du Directoire, mais de la République.

Le soir, quelques députés des Cinq-Cents, présidés par Lucien, votèrent la suppression du Directoire et la création d'une commission consulaire exécutive (1), composée des trois Consuls provisoires : Bonaparte, Sieyès et Roger Ducos. Ils décidèrent en outre l'ajournement des Conseils au 1<sup>er</sup> ventôse et la création de deux commissions législatives pour représenter ces assemblées, prendre les mesures urgentes de législation, police et finances et rechercher « les changements à apporter aux dispositions organiques de la Constitution dont l'expérience avait fait sentir les vices et les inconvénients ». A cet effet, deux sections ou sous-commissions furent créées parmi les deux commissions des Cinq-Cents et des Anciens.

La première se composa de Lucien Bonaparte, Daunou, Boulay de la Meurthe, Chazal, M. J. Chénier, Chabot de

---

(1) Loi du 19 brumaire an VIII.

l'Allier, Cabanis. La seconde comprit Lebrun, Garat, Laussat, Lemercier, Régnier, Lenoir, Laroche.

Ces sections parurent tout d'abord vouloir se rallier à l'idée d'adopter le projet de Sieyès ; mais ce projet n'avait jamais été rédigé par écrit et la commission ne se trouva qu'en présence d'une ébauche verbale.

Cependant ces idées n'étaient pas nouvelles ; au moment de la préparation de la constitution de l'an III, Sieyès les avait développées devant la Convention, à la séance du 2 thermidor an III (1).

Il convient de s'arrêter un instant à cette théorie constitutionnelle pour tâcher d'en saisir l'esprit, car elle contient en germe la Constitution de l'an VIII. Sieyès semble, autant que l'imprécision de son exposé permet de le supposer, avoir voulu concilier le principe monarchique avec l'idée démocratique. Il part de la souveraineté du peuple ; mais, immédiatement, il retire au peuple la faculté d'exercer lui-même cette souveraineté qu'il est tenu de déléguer, car « la confiance » doit venir d'en bas et « le pouvoir » d'en haut ; aussi l'auteur s'efforce-t-il de démontrer les bienfaits du gouvernement représentatif et de prouver que c'est une erreur de croire « que le peuple ne peut déléguer de pouvoirs que ceux qu'il ne peut exercer lui-même » ; au contraire prétend-il, plus le peuple aura de représentants

---

(1) Moniteur du 7 vendémiaire an III. Un résumé sommaire des théories de Sieyès fut publié dans le Moniteur du 10 frimaire an VIII. — Esmein, *Précis de droit constitutionnel*, p. 500 et suiv. ; Mignet, *Histoire de la Révolution française*, chap. XIV avec tableau figuratif.

auxquels il donnera la mission d'exercer ses pouvoirs en son nom, plus il sera libre lui-même. Mais à quelles autorités la nation délèguera-t-elle ses pouvoirs et comment pourra-t-on les diviser ? « La question est de savoir, dit-il, comment on divisera les pouvoirs. La règle que j'ai énoncée nous répond : Divisez pour empêcher le despotisme. Centralisez pour éviter l'anarchie. C'est la division avec l'unité qui donne la garantie sociale sans laquelle toute liberté n'est que précaire », car « l'action politique dans le système représentatif se divise en action ascendante et action descendante. Par la première, le peuple nomme médiatement ou immédiatement ses diverses représentations ; de la seconde, dérivent tous les actes par lesquels les divers représentants s'emploient à former ou à servir la loi. Le point de départ de ce mouvement politique, ce sont les assemblées primaires ; le point d'arrivée, c'est le peuple recueillant les bienfaits de la loi ».

De même que les citoyens seront plus libres s'ils se font représenter dans le plus de choses possibles, de même, ils le seront moins s'ils accumulent plusieurs représentations sur les mêmes corps politiques ; d'ailleurs ce serait là non seulement une erreur de leur part, mais encore un non sens, car les pouvoirs illimités sont, en politique, une monstruosité ; même ceux du peuple, contrairement à ce que ses flatteurs lui ont fait croire longtemps.

Puis, développant son idée, Sieyès ajoute que dans l'organisme parlementaire le système de « l'équilibre » n'est pas pratique, car les deux chambres, chargées des mêmes

pouvoirs, finiront tôt ou tard par être en contre action ; « ce seront deux chevaux attelés à la même voiture que l'on veut faire tirer en sens contraire, ils demeureront sur la place, malgré leurs coups de colliers et leurs trépignements, si le cocher royal ne monte sur le siège pour les mettre d'accord ; mais nous ne voulons pas de cocher royal ». Aussi, afin d'éviter que de cette anarchie ne surgisse le despotisme, il faut pratiquer le système « du concours » et de « l'unité d'action » à la place de « l'action unique ». Elle « ne consiste pas à employer plusieurs corps de représentants à la construction du même ouvrage.... mais elle en confie à divers représentants des parties différentes, de manière que le résultat de tous les travaux produit avec certitude l'ensemble demandé ». Cette combinaison originale et ingénieuse, qui réalise ainsi la séparation et la répartition entre des corps distincts des diverses attributions, qui, dans le régime représentatif, appartiennent naturellement aux diverses branches de ce pouvoir, se retrouvera dans l'organisation du pouvoir législatif consacrée par la Constitution de l'an VIII, dont elle forme un des traits caractéristiques.

Partant de ce point de départ, Sieyès, pressé de faire savoir comment il conçoit pratiquement la division des pouvoirs, propose qu'au lieu d'avoir chacun les droits d'initiative, d'examen et de décision, les divers organes du pouvoir législatif soient limités à l'une ou à l'autre de ces prérogatives. « Je demande,.... *une jurie constitutionnaire*. C'est un véritable corps de représentants... avec mission spéciale de juger les réclamations contre toute atteinte qui

serait portée à la constitution... et qui contienne chaque action représentative dans les bornes de sa procuration spéciale ». Telle est l'ébauche de ce qui doit être le Sénat. Puis Sieyès ajoute : « Voulez-vous que les besoins du peuple soient pris en considération, que ses demandes retentissent certainement à l'oreille du législateur, que tous les moyens d'y pourvoir soient découverts, discutés et lui soient présentés avec le poids d'une opinion publique éclairée ? Recueillez tout ce qu'il y avait de bon dans les sociétés appelées populaires, dans ce mouvement souvent irrégulier de pétitionnaires ardents qui pressaient votre barre plutôt avec le sentiment du besoin qu'avec la connaissance des moyens ; unissez cette connaissance avec ce sentiment, en les faisant représenter par une ou plusieurs *tribunes de proposition* et votre Conseil des Cinq-Cents, dénomination arbitraire, corps trop nombreux, mais institution saine, qui mérite d'être plus fortement combinée, deviendra le *Tribunat du Peuple français*, bien différent du Tribunat de Rome ». Telle est l'ébauche du Tribunat.

En face de ce corps, Sieyès place le *pouvoir exécutif* qui est « tout action » et qu'il ne faut pas confondre avec le *gouvernement* qui est « tout pensée ».

Le pouvoir exécutif est celui qu'exercent les ordonnateurs de l'action de la loi et doit être séparé du gouvernement, qui se présente sous trois faces distinctes. Il est tout d'abord « jurie de proposition », puis « jurie d'exécution » de la loi, une fois qu'elle est promulguée; enfin il est « procureur d'exécution » et nomme à ce titre le pouvoir exécutif.

Après avoir ainsi mis en représentation, d'un côté la demande des besoins des gouvernés exprimés par le Tribunal du peuple français, qui n'a d'autre rôle que d'être le reflet de l'opinion publique et l'expression de ses aspirations dans les sphères législatives, de l'autre la demande des besoins des gouvernés et des gouvernants, « il fallait prononcer et par conséquent faire représenter le jugement national par un corps qui seul sera la *Législature* », car il faut « une Législature unique siégeant dans une seule chambre ». « J'y vois, dit Sieyès, à proprement parler, un tribunal suprême chargé de faire le droit aux propositions de part ou d'autre débattues, défendues, contredites ou convenues, suivant qu'elles sont utiles ou non au peuple dont il représente le jugement ». Il demande que cette législature soit nombreuse et représente les grands intérêts généraux de la nation. Puis, précisant la comparaison entre la décision prise par le pouvoir législatif dans la confection de la loi et le sentence rendue par un corps judiciaire, il réserve au gouvernement l'initiative, stipulant que « la législature, semblable en cela à un tribunal judiciaire bien constitué, ne puisse jamais rendre un décret du propre mouvement..., les ateliers de proposition résideront seulement dans le gouvernement et dans le Tribunal du peuple... Ne croyez pas que le Tribunal législatif soit non plus d'une nature différente des tribunaux judiciaires ». Renforçant encore cette assimilation, sur laquelle il insiste assez longuement, Sieyès reprend : « J'ai comparé la législature à une Cour suprême jugeant entre les propositions du Tribunal et du gouvernement.

Tous les orateurs, tous les écrivains, tant du gouvernement que du Tribunat, plaident pour qui ? Pour le peuple », qui « est un grand propriétaire qui, avant de prendre sa décision, a la sagesse de consulter en même temps son intendant et son procureur ». Ici Sieyès tient à prévenir une objection ; c'est celle qui pourrait être motivée par la crainte que l'antagonisme établi entre les deux plaideurs, le Tribunat et le gouvernement, ne devienne une cause d'agitation et n'apporte dans le fonctionnement de l'appareil gouvernemental un élément de désordre inquiétant. « On verra le Tribunat attaquer presque toujours le gouvernement, mais non venir à son secours ! Non, non... je regarderais ce phénomène presque comme un signal de détresse, qui indiquerait l'agonie d'un malade ou l'existence et la corruption d'un parti prêt à triompher ».

L'attaque du Tribunat se dirige contre le gouvernement qui a le temps et les moyens constitutionnels de se défendre.

« La lutte ne peut jamais devenir dangereuse pour la liberté, puisque ces deux pouvoirs ont au-dessus d'eux un supérieur dans la Législature, qui contient leurs efforts, juge leurs propositions... placé lui-même par la constitution au-dessus du Tribunat et du gouvernement ».

Au moment où ce discours fut prononcé, en l'an III, on se trouvait dans la période où les assemblées parlementaires, ayant réuni dans leurs mains tous les pouvoirs, gouvernaient despotiquement sans aucun contrepoids ; aussi Sieyès ne songea-t-il qu'à l'empiètement possible du Tri-

bunat, ne semblant pas redouter que le gouvernement pût être tenté de prendre dans le jeu des institutions politiques une influence excessive. Il ne prévoyait pas que le pouvoir exécutif, dans la main de Bonaparte, réussirait, au contraire quelques années plus tard à neutraliser toute opposition, même la plus pacifique.

Sieyès résumait enfin les conceptions constitutionnelles qu'il venait d'exposer, dans cette formule : « Je donne un conservateur, un gardien à la constitution par l'établissement du Jury de Constitution, une représentation aux besoins du peuple pour proposer les lois qui doivent y pourvoir et une représentation aux besoins du peuple et à ceux de l'exécution de la loi » ; et il soumettait à la Convention la proposition suivante :

« ART. 1<sup>er</sup>. — Il y aura sous le nom de Tribunat un corps de représentants, au nombre de trois fois celui des départements, avec mission spéciale de veiller aux besoins du peuple et de proposer à la Législature toute loi, règlement ou mesure qu'il jugera utile.

Ses assemblées seront publiques.

ART. 2. — Il y aura, sous le nom de Gouvernement, un corps de représentants, au nombre de sept, avec mission spéciale de veiller aux besoins du peuple et à ceux de l'exécution de la loi et de proposer à la Législature toute loi, règlement ou mesure qu'il jugera utile.

Ses assemblées ne seront pas publiques.

ART. 3. — Il y aura, sous le nom de Législature, un corps de représentants, au nombre de neuf fois celui des départe-

tements, avec mission spéciale de juger et prononcer sur les propositions du Tribunal et sur celles du Gouvernement : les jugements avant la promulgation porteront le nom de décrets.

ART. 4. — Il y aura, sous le nom de Jurie Constitutionnaire, un corps de représentants, au nombre de 3/20 de la Législature, avec mission spéciale de juger et prononcer sur les plaintes en violation de la constitution, qui seraient portées contre les décrets de la Législature ».

La Convention accueillit ce projet avec surprise. Sur l'intervention de Thibaudeau, qui trouva le projet dangereux, notamment en ce qu'il donnait une part trop importante au gouvernement « auquel, selon lui, on ne doit pas laisser l'initiative », la proposition fut repoussée et on en revînt au texte proposé par la Commission des Onze (1).

En l'an VIII, Sieyès, devant la Commission, refit en détail l'exposé de sa doctrine, tout en modifiant et en complétant les dispositions relatives aux élections et au pouvoir exécutif. Reprenant sa théorie constitutionnelle selon laquelle la confiance vient d'en bas, il imaginait trois listes d'éligibles :

1<sup>o</sup> La liste communale, renouvelée tous les deux ans et dressée par les suffrages des électeurs primaires, qui désignent un dixième d'entre eux ;

2<sup>o</sup> La liste départementale, renouvelée tous les cinq ans et comprenant un dixième de la liste communale ;

---

(1) Séance du 2 thermidor an III (Moniteur du 7 vendémiaire an IV).

3° La liste nationale, renouvelée tous les dix ans et comprenant le dixième de la liste départementale.

Ces listes n'étaient d'ailleurs que des listes de confiance, dans lesquelles le gouvernement devait choisir les administrateurs de la commune, les administrateurs départementaux et enfin, dans la liste nationale, les membres du Conseil d'Etat, du Tribunal de cassation, les Ministres et les membres du Tribunal.

Le corps électoral n'intervenait ainsi que pour nommer des candidats à la députation par trois degrés superposés ; il ne prenait part en somme au choix de ses représentants que par une « participation illusoire et métaphysique », selon l'expression de Napoléon (1).

Les citoyens n'avaient d'ailleurs même pas un droit de présentation proprement dit : « C'était un système de sélections graduelles par la voie du scrutin » (2), qui ne limitait guère le choix que pouvait faire le gouvernement, car, sur une liste aussi longue, il était toujours sûr de trouver des hommes à sa dévotion. Thibaudeau reconnaissait également le rôle illusoire que devait jouer le corps électoral dans l'élection de ses représentants, quand il disait : « Ceux qui regardaient l'exercice de ces droits (d'électorat et d'éligibilité) comme la base de tout gouvernement représentatif, trouvaient celle-ci un peu étroite. Cette nota-

---

(1) Paroles de Napoléon (Correspondance XXX, p. 343. Mémoires dictés à Sainte-Hélène).

(2) Esmein, *Précis de l'Histoire du droit français de 1789 à 1814*, p. 272.

bilité ressemblait, disaient-ils, à une aristocratie élective patricienne et trop concentrée pour une si grande nation... ». Ceux qui voyaient que « la constitution avait enlevé au peuple l'élection médiate et immédiate de toutes les magistratures et même de ses représentants, pensaient que tout mode d'élection était à peu près indifférent, quand il ne s'agissait plus que de présenter des candidats à la nomination d'un Sénat placé dans la dépendance du gouvernement » (1). On aboutissait ainsi à une parodie du droit de suffrage, duquel les électeurs eux-mêmes, voyant son inutilité, furent les premiers à se désintéresser.

Sieyès, fidèle à son second principe, qui voulait que l'autorité vînt d'en-haut, confiait à un Proclamateur-Electeur, élu par le Jury Constitutionnaire, le soin de choisir sur les listes de confiance tous les fonctionnaires. C'était un souverain de parade, se complaisant dans son inaction même, qui ne gouvernait pas effectivement. Le pouvoir exécutif était, en effet, dévolu à deux Consuls nommés par lui : le Consul de la paix et le Consul de la guerre. Cependant, comme on pouvait redouter, que le Proclamateur-Electeur ne prît dans la direction du gouvernement une trop grande place, Sieyès prévoyait que le Sénat pouvait « l'absorber », en l'appelant dans son sein.

Cette organisation du pouvoir législatif, très originale, était la mise en œuvre des théories énoncées en l'an III. Elle créait un Conseil d'Etat, chargé de proposer, au nom du

---

(1) Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 200.

gouvernement, les projets de lois et de les discuter contradictoirement devant le Corps Législatif avec des membres du Tribunal.

Enfin un Jury Constitutionnaire veillait à la marche normale de la constitution.

Tel était le projet que Sieyès développa devant les commissions législatives et qui fut en général assez bien accueilli. Œuvre savante et profonde mais artificielle; elle était un compromis entre l'idée monarchique et l'idée démocratique, imaginé par un esprit qui avait encore devant les yeux les abus de la monarchie et les excès de la Révolution.

Quant à Bonaparte, il n'était pas satisfait de ce projet, qui ne laissait aucune place à son ambition. Il admettait seulement le système électoral, parce qu'il accordait au peuple l'apparence du suffrage universel sans le lui donner réellement. Il n'avait pas non plus d'objection sérieuse à formuler contre l'organisation du pouvoir législatif que, « pour achever sa docilité, on avait démembré d'avance..... et réparti entre trois corps invalides de naissance et passifs par institution » (1).

Mais il ne pouvait accepter l'idée d'être un Proclamateur-Électeur réduit à un rôle aussi inactif et il disait à Sieyès : « Comment avez-vous pu imaginer qu'un homme de quelque talent et d'un peu d'honneur voulût se résigner au rôle de cochon à l'engrais de quelques millions?... Personne dans ce projet n'a de garanties ». Malgré les concessions

---

(1) Taine, *Origines de la France contemporaine*, t. IX, p. 159.

consenties par l'auteur sur son projet primitif, malgré un projet plus conciliant rédigé par Daunou, Bonaparte se déclarait mécontent. Devant cette opposition, qui décelait déjà l'ambition d'un pouvoir sans partage et qu'il devinait irréductible, Sieyès se tut et abandonna sa proposition. « A présent, disait-il, désabusé, à Talleyrand et à Cabanis, nous avons un maître ; il sait tout, il fait tout et il peut tout » (1).

Ce fut donc le Premier Consul, qui dicta dans le salon de M<sup>me</sup> Bonaparte le projet devenu la Constitution de l'an VIII. Il ne fut même pas soumis aux délibérations des Commissions législatives, mais signé individuellement dans la nuit du 21 au 22 frimaire par chacun de leurs membres.

Cette constitution n'opposait aux volontés de Bonaparte aucune barrière légale. Contre lui, il n'existait aucun recours possible ; c'était le régime de la dictature, encore déguisée, mais prête à s'organiser. Le peuple s'en aperçut vite. On lisait, en effet, dans « la Gazette de France » du 26 frimaire : « La Constitution a été proclamée le 24 dans tous les arrondissements de Paris. Voici une anecdote qui fera connaître l'esprit des Parisiens. Un municipal lisait la Constitution et chacun s'agitait si bien pour en entendre la lecture, que personne n'en attrapait une phrase de suite. Une femme dit à sa voisine : « Je n'ai rien entendu — Moi je n'ai pas perdu un mot — Eh bien ! qu'y a-t-il dans la Constitution ? — Il y a Bonaparte ».

---

(1) Cité par Anquetil, *Histoire de France*, p. 488.

Bonaparte, en effet, avait repoussé la conception d'un Proclamateur-Electeur, inactif et impuissant, pour prendre dans sa main, sous le nom de Consul, toute la réalité du pouvoir. La Constitution lui adjoignait bien, « pour ménager l'opinion républicaine », deux autres Consuls, mais ils étaient là simplement comme des greffiers enregistrant des décisions auxquelles ils n'avaient pas part. « Que voulez-vous, disait Bonaparte à La Fayette ; Sieyès n'avait mis partout que des ombres, ombre du pouvoir judiciaire, ombre de gouvernement ; il fallait bien de la substance quelque part et ma foi, je l'ai mise là, dans le pouvoir exécutif » (1).

C'est que, par cette Constitution, il s'était proposé un double but : d'abord maintenir l'apparence du gouvernement représentatif, mais en lui enlevant toute sa force par la réduction du suffrage universel à un simple droit de présentation ; ensuite réaliser le pouvoir personnel, en donnant au Premier Consul l'initiative en toute matière.

Locré exprimait fort bien le dessein qu'avait poursuivi, dès le premier jour, le Premier Consul, celui d'instaurer puis de fortifier de plus en plus son pouvoir personnel, quand il écrivait : « La Constitution de l'an VIII était une des plus fortes conceptions qui soit sortie des têtes humaines.

Elle a certainement beaucoup allégé les maux de la France en enchaînant l'anarchie, en ramenant l'ordre, en

---

(1) La Fayette, *Mémoires*, t. II, p. 192.

rétablissant le pouvoir et l'obéissance dont il restait une confuse idée dans notre infortunée patrie ; en opposant une digue au torrent de la révolution, en mettant un terme aux agitations civiles, en rendant à la nation ses habitudes monarchiques, dont elle paraissait si loin et que cependant les systèmes prétendus républicains, qu'on avait essayés tour à tour, n'avaient pu effacer » (2).

En face du pouvoir exécutif, si fortement organisé dans la main d'un homme, le nouveau texte institua, d'après la conception de Sieyès d'ailleurs, le morcellement, la dissémination du pouvoir législatif. La nouvelle Constitution opérait, selon les termes de la loi du 19 brumaire an VIII, non plus la séparation des pouvoirs, comme en 1791 et en l'an III, mais leur division. Reprenant les propositions du « philosophe », qui servaient à ce point de vue ses intérêts, car il espérait le dominer, Bonaparte créa un Sénat conservateur qui, sauf sur quelques points de détail, ressemblait au Jury Constitutionnaire conçu par Sieyès, dès l'an III.

Cette institution, qui était toute révolutionnaire, aurait pu, si elle avait fonctionné normalement selon les principes de son institution, servir d'heureux contrepoids aux pouvoirs du Premier Consul.

Le Sénat avait, en effet, deux rôles à jouer. Tout d'abord, étranger à la confection des lois, il devait maintenir ou

---

(2) Locré, *Législation civile, commerciale et criminelle*, t. I, p. 47 et 48.

annuler tous les actes qui lui seraient déférés par le Tribunal ou le gouvernement comme entachés d'illégalité ; il était ensuite le grand électeur de tous les corps politiques. Législateurs, tribuns, consuls, juges de cassation et commissaires à la comptabilité étaient choisis par lui sur la liste d'éligibles ; lui-même devait d'ailleurs se recruter par cooptation. Ce pouvoir qui théoriquement était considérable, fut presque nul en pratique.

Pendant tout le règne de Bonaparte, en effet le Sénat oubliant le sens de son institution, loin de contrarier ses desseins de domination, se fit leur complice. En cela, il justifiait la conception que se faisait au sujet de son rôle le Premier Consul, quand il disait, pendant une séance du Conseil d'Etat :

« Le Sénat se trompe s'il croit avoir un caractère national et représentatif, ce n'est qu'une autorité constituée, qui émane du gouvernement comme les autres » (1).

Le pouvoir législatif était démembré, ainsi que Sieyès l'avait proposé, Bonaparte voulant, par cette division, diminuer son rôle et gêner son action.

Toute initiative lui était refusée. La proposition des lois était réservée au gouvernement. Rédigés par le Conseil d'Etat nommé par l'Empereur, les projets étaient défendus par lui, contradictoirement avec des membres du Tribunal devant le Corps législatif, qui devait émettre son opinion sans aucune discussion possible de sa part et dont le rôle

---

(1) Pelet de la Lozère, *Opinions de Napoléon au Conseil d'Etat*, p. 63.

passif justifiait bien l'épithète de « Corps des muets » dont on le qualifiait ironiquement. Ainsi était sanctionnée la conception du procès législatif imaginée par Sieyès.

Le Tribunal à qui devait échoir la discussion publique de la loi, sans le droit de vote, devait perdre dans la Constitution de l'an VIII l'initiative des lois que Sieyès lui avait accordée. Il se bornait simplement à les discuter et à envoyer trois de ses membres soutenir, devant le Corps législatif, le projet qu'il avait arrêté : « Ce Corps législatif muet, comme le constatait Thiers, entendant discuter la loi mais ne la discutant pas lui-même, ayant à ses côtés le Tribunal chargé de la discuter contradictoirement avec le Conseil d'Etat était une espèce de Chambre des Communes, coupée en deux, l'une ayant le vote, l'autre la parole et toutes deux, annulées par cette séparation même ; car la première était exposée à s'endormir dans le silence, la seconde, à s'épuiser dans de stériles agitations » (1).

Malgré ses défauts, cette organisation de la fonction législative trouva des admirateurs et des défenseurs, surtout chez les esprits imbus des principes monarchiques, dont ils voyaient la secrète application dans ce système parlementaire.

« Heureuse et sage institution, disait le tribun Duchesne (2), qui laisse au gouvernement l'initiative et toute la pensée de la loi, tandis que l'autre (le pouvoir législatif)

---

(1) Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. I, p. 83.

(2) Séance du 15 nivôse an VIII, *Archives parlementaires*, t. I, p. 26.

peut seul la sanctionner par son acceptation ; elle vous a ainsi délégué le soin de garantir le premier de ces pouvoirs des erreurs....., d'éclairer le second par une discussion méthodique et profonde ».

Locré disait également plus tard : « Le pouvoir législatif n'était pas organisé avec moins de sagesse (que le pouvoir exécutif). L'initiative exclusivement confiée au pouvoir exécutif plaçait la proposition de loi dans l'autorité qui, seule, se trouve à un point assez élevé pour voir jouer tous les ressorts de la machine politique, pour discerner quels de ces ressorts l'intérêt du corps social oblige de redresser, de diriger autrement..... Mais le pouvoir exécutif trouvait un contradicteur dans le Tribunat.

Entr'eux était le Corps législatif, vrai jury national, lequel, après les avoir entendus et pesé les motifs dans un majestueux silence, qui l'empêchait de perdre l'imperturbable sang-froid dont il devait être armé et que bien rarement on conserve lorsqu'on s'associe à la chaleur des discussions, exprimait le consentement ou le refus de la nation » (1).

La réalité fut cependant tout autre, car ce pouvoir législatif démembré ne fut bientôt plus qu'un outil dans la main de Bonaparte.

Déjà, en l'an VIII, Mallet du Pan, directeur du « *Mercure Britannique* », prévoyait le sort qui allait être réservé aux

---

(1) Locré, *Législation civile*, t. I, p. 49.

assemblées législatives, quand il disait dans un de ses articles reproduit par le « Journal des Débats » : « Les deux Chambres préposées à la législation sont plutôt, dans le fait, des conseils consultatifs que des corps politiques, libres dans le déploiement de leurs prérogatives. Ce qu'elles ont perdu en dignité, elles l'ont gagné en décence : leurs discussions sont des conversations ou des mémoires, plutôt que des débats. L'éloquence est devenue plus didactique, les grands mouvements, les apostrophes, les interruptions, les hors-d'œuvre ont passé ; personne ne les regrette et généralement on est fort aise que ce théâtre des passions n'inspire plus même la curiosité. Assuré dans toutes les questions des trois quarts des suffrages et le plus souvent de la presque unanimité, le gouvernement ne redoute pas davantage l'influence des tribuns sur l'opinion publique que leur opposition à ses messages (1). » Ce n'étaient là que des prévisions dont le temps vient d'ailleurs confirmer la justesse.

A l'époque où furent écrites ces lignes, les corps politiques avaient encore une certaine vitalité et leur action parlementaire était considérable. Le Tribunat prit au début son rôle au sérieux. L'attention de l'opinion publique et celle du gouvernement se portaient tout entière sur lui ; c'était le dernier espoir des partisans du système représentatif et la principale inquiétude qui occupait l'esprit du Premier Consul.

---

(1) Journal des Débats du 18 germinal an VIII.

Cette assemblée avait été conçue comme devant représenter l'esprit novateur et populaire et être le contrôleur et le reflet de l'opinion publique. C'est qu'en effet, outre la formation de la loi, la Constitution lui avait assigné la mission de déférer au Sénat les lois ou les actes du pouvoir législatif entachés d'illégalité, celle de servir de barrière aux excès de pouvoir des Ministres par la mise en jeu de leur responsabilité et enfin celle d'émettre des vœux sur les lois faites ou à faire, ainsi que sur les améliorations à entreprendre. Le Tribunat devait donc être, dans la conception des auteurs de la Constitution, une opposition normale et organisée chargée de défendre les droits du peuple comme le corps des tribuns de la plèbe à Rome.

Cependant bien des différences séparaient ces institutions. Un article du *Moniteur* (1) inspiré par le Premier Consul se plaisait d'ailleurs à les souligner. Il est intéressant de le relire, car il montre quel devait être, dans l'esprit du gouvernement, l'attitude de la nouvelle assemblée.

« Egalemeut éloignés, disait l'auteur, A. Jourdan, d'une pusillanimité meurtrière et d'une agression inconsidérée, ils se rappelleront que si, par la peur, on inutilise ses forces, on les use par la témérité, que la sagesse consiste à bien connaître ses moyens et à en faire un judicieux emploi. Instruits par une fatale expérience du danger qu'il y a de déconsidérer l'autorité, ils ne seront pas les premiers à l'insulter.

---

(1) *Moniteur* du 15 nivôse an VIII.

Respectueux pour le guerrier qui a servi son pays, ils ne condamneront point Coriolan ou Camille à être précipités de la roche Tarpéienne. Les excès des temps passés les ont mis en garde contre tout ce qui pourrait en produire de nouveaux. Tout le monde sent le besoin de terminer la Révolution ; ne craignons plus d'entendre invoquer ces mots magiques, levier puissant avec lequel on ébranlait l'Etat jusque dans sa base. Les sophistes sont connus désormais ; qu'ils aillent dans les temples et renoncent à exercer leurs dangereux talents dans les assemblées qui peuvent influencer sur les destinées de la République. Nos tribuns ont appris par de trop funestes leçons qu'il n'y a plus d'égalité, comme le dit Montesquieu, lorsqu'on prend un esprit d'égalité extrême.

Les pleurs de la France en deuil leur ont appris qu'il est un terme au delà duquel la vengeance n'est plus permise et où elle devient un crime qui mérite d'être vengé à son tour. Que si l'ardeur du zèle faisait quelquefois prendre le sentiment pour la raison et la voie des passions pour celle de la vérité, le Corps législatif saurait bien réprimer ces égarements et faire justice des désirs inquiets, turbulents, d'une célébrité dangereuse pour la République.

Mais ne craignons pas de semblables écarts de l'élite honorable des talents qui se trouvent dans le Tribunal.

Nos tribuns ne voudront pas exciter de tempêtes dans la République, rendue enfin calme. A l'exemple du Sénat romain, ils ne sépareront jamais leurs intérêts et leur honneur de l'intérêt et de l'honneur national et ils se souvien-

dront que le plus sûr moyen d'acquérir de la gloire et la reconnaissance de ses concitoyens est d'être, en effet, ce qu'on veut paraître ».

Ces réflexions avaient été écrites sous le prétexte des craintes inspirées à quelques esprits par le nom de tribuns donné aux membres d'une assemblée législative et par l'opposition qui commençait à s'y dessiner contre le pouvoir exécutif. C'était en même temps une sévère leçon donnée au Tribunal. Aussi, afin de ne pas laisser croire à la France, fatiguée de tant d'agitations et de disputes stériles, que le Tribunal n'envisageait son rôle politique que comme une censure permanente et hostile des actes du pouvoir exécutif, plusieurs de ses membres tinrent-ils, dès les premiers jours, à définir devant l'opinion publique le rôle que cette assemblée devait s'imposer.

« Suivons l'exemple du Sénat conservateur et du Conseil d'Etat, disait Girardin ; nous fixerons ainsi l'opinion et nous ferons taire la malveillance qui répand déjà que le Tribunal est une opposition organisée ; que nous voulons censurer tous les actes du gouvernement, dénoncer tous ses agents. Non le Tribunal n'est point un foyer d'opposition, mais un centre où toutes les lumières doivent se réunir pour éclaircir les discussions. Nous userons avec sagesse de la prérogative dont nous sommes investis ; il n'en est pas de plus belle, mais c'est l'intérêt du peuple et c'est cet intérêt seul que nous consulterons pour approuver ou rejeter les projets de loi, selon qu'ils seront conformes ou contraires à cet intérêt.

Nous nous appliquerons à calmer et non à irriter les passions... Le premier soin du peuple, comme son premier besoin est la tranquillité.....

Si la Constitution a donné un Conseil d'Etat au pouvoir exécutif, elle a donné au peuple un Tribunal qui devient aussi un Conseil d'Etat pour lui ; conseil destiné, non à entraver, mais à éclairer la marche du gouvernement ; conseil institué, non pour s'opposer aux lois, mais pour les discuter et ne jamais en laisser passer une seule qui soit contraire à la liberté ou aux droits de la nation » (1).

C'était un beau programme que celui qui consistait à s'ériger en gardien des droits de la nation, sans autre désir que celui de servir ses intérêts et sans autre préoccupation que celle du bien public.

L'étude de l'action parlementaire du Tribunal montre qu'en effet il resta fidèle à la mission qu'il s'était assignée, jusqu'au jour où l'ambition personnelle du Premier Consul l'eut réduit à l'obéissance et à la passivité.

Celui-ci eut, comme le remarque M. Aulard, peu de peine à briser cette opposition, bientôt devenue impuissante, car le Tribunal, ainsi que le Corps législatif « ne constituaient pas une représentation nationale ; ils ne représentaient même pas les notables dont les listes ne devaient être formées qu'en l'an IX » (2).

---

(1) Tribunal, séance du 15 nivôse an III, *Archives parlementaires*, t. I, p. 23 et 24.

(2) M. Aulard dans Lavis et Rambaud, *Histoire générale*, t. IX, p. 14 et 15.

Nous nous proposons de diviser l'histoire du Tribunat en trois périodes qui correspondent précisément l'une au Consulat décennal, la deuxième au Consulat à vie, la dernière enfin à l'Empire.

Il est, en effet à remarquer que chacune des étapes dans l'ascension de Bonaparte vers le pouvoir suprême a été marquée par une restriction correspondante de la liberté et des pouvoirs des assemblées parlementaires ; car, plus l'autorité du Premier Consul, puis de l'Empereur, s'étendait moins il était capable de supporter que sa volonté fût contrariée.

Enfin, dans chacune de ces périodes, nous étudierons d'abord l'organisation, les attributions et le fonctionnement du Tribunat puis son action parlementaire et législative.

## PREMIÈRE PARTIE

### Le Tribunal sous le Consulat décennal

---

#### CHAPITRE PREMIER

##### Phase d'opposition

(de l'an VIII au Sénatus-Consulte du 22 ventôse an X)

---

##### § 1. *Composition, fonctionnement et attributions du Tribunal*

Selon l'art. 27 de la Constitution de l'an VIII, le Tribunal est composé de cent membres, comme l'avait proposé Sieyès. La durée des fonctions de ses membres est de cinq ans et ils se renouvellent par cinquième tous les ans ; ils sont indéfiniment rééligibles, à condition toutefois que leur nom soit maintenu sur la liste nationale, dont la révision ne doit avoir lieu, d'après l'art. 10, que tous les trois ans et seulement à partir de l'an IX.

La Constitution ne réglait ni le mode ni l'époque exacte du renouvellement. Comme sur bien d'autres points, elle restait à dessein muette à ce sujet. Ainsi que le remarquait d'ailleurs Albert Vandal, elle était « un chef-d'œuvre d'équivoque. En dehors d'un grand sommet et de quelques lignes fermement accusées, tout s'y recouvrait d'ombre et

demeurait vague, incertain, amorphe (1) ». C'est que Napoléon voulait une Constitution « courte et obscure ». Celle-là remplissait son désir.

Elle se bornait, par une disposition transitoire contenue dans son art. 18, à spécifier que le premier renouvellement du Tribunal n'aurait lieu que dans le cours de l'an X. Aussi, par le S. C. du 22 ventôse an X, le Sénat put-il décider que, pour le Tribunal comme pour le Corps législatif, la désignation se ferait par le scrutin et non par le sort. Il eut ainsi le moyen « d'éliminer » dès le premier renouvellement les législateurs et les tribuns qui s'étaient signalés comme les adversaires du Premier Consul.

Ainsi qu'on l'a déjà remarqué, le Tribunal n'avait que les apparences de la représentation nationale. Il était, en effet, élu par le Sénat, qui n'avait lui-même aucune origine populaire, puisqu'au début il avait été composé en partie par une commission formée par Sieyès, Roger Ducos, le deuxième et le troisième Consuls et qu'il devait ensuite se compléter par cooptation, conformément à l'art. 24.

Le corps électoral n'était cependant pas complètement étranger à sa formation, mais il y intervenait très indirectement, puisque la Constitution le chargeait seulement de conférer les conditions de l'éligibilité, l'inscription sur la liste de notabilité nationale, parmi laquelle le Sénat devait choisir les membres de tous les grands corps de l'Etat. Pour être éligible au Tribunal il suffisait, indépendamment

---

(1) Albert Vandal, *L'Avènement de Bonaparte*, t. I, p. 526.

de la qualité de citoyen français et de l'inscription sur la liste de notabilité nationale, d'être âgé de vingt-cinq ans. Cependant l'art. 18 imposait une autre condition : celle de ne pas être sénateur ; car il avait été stipulé, dans le but de donner au Sénat une plus grande garantie d'indépendance, que ses membres seraient à jamais inéligibles à toute fonction publique.

D'ailleurs, en vertu de l'art. 14, selon lequel les listes d'éligibles ne devaient être formées que dans le cours de l'an IX, la première formation du Tribunal, au début du Consulat, ne fut pas subordonnée aux règles précédentes. Le Sénat disposa d'une liberté de choix absolue et Bonaparte s'abstint d'influencer ses membres. « Les postulants, dit Albert Vandal (1), assiégeaient le Luxembourg... Tous les ressorts de la brigue furent mis en mouvement... Suivant qu'ils s'adressaient à Bonaparte ou à Sieyès, ils variaient leurs engagements, tenaient à chacune des deux puissances le langage qui semblait devoir leur plaire. Le cas de Benjamin Constant fut caractéristique. Benjamin se fit présenter par Chabaud-Latour à Bonaparte, qu'il ne connaissait pas personnellement et exprima le désir d'être nommé tribun, en témoignant de son entier dévouement à l'homme d'épée. — Vous sentez bien que je suis à vous. Je ne suis pas de ces idéologues qui veulent tout faire avec des pensées. Il me faut du positif... Si vous me nommez, vous pouvez compter sur moi. — La visite terminée, l'on n'avait qu'à traverser

---

(1) Albert Vandal, *L'Avènement de Bonaparte*, t. I, p. 549 et suiv.

la cour pour aller chez Sieyès. Là, brusque changement de langage. Benjamin dit à Sieyès : — Vous savez combien je hais la force, je ne serai point ami du sabre. Il me faut des principes, des pensées, de la justice. Aussi, si j'obtiens votre suffrage, vous pourrez compter sur moi, car je suis le plus grand ennemi de Bonaparte (1). — L'honnête Chabaud-Latour demeura stupéfait de cette volte-face. Dans le vrai, Benjamin Constant avait effrontément menti à Bonaparte et dit vrai à Sieyès... ».

Le déchaînement des ambitions était tel que le Moniteur du 3 nivôse crût devoir flétrir ces bassesses.

« Depuis que la Constitution a créé, disait l'article, une quantité de places richement dotées, que de gens en mouvement ! Que de visages peu connus qui s'empressent de se montrer, que de noms oubliés qui s'agitent de nouveau sous la poussière de la Révolution ! Que de fiers républicains de l'an VII se font petits pour arriver jusqu'à l'homme puissant qui peut les placer ! Que de Brutus qui sollicitent, que de talents on exalte, que de minces services on exagère, que de taches sanglantes on déguise ! Ce prodigieux mouvement de scène s'est opéré en un moment.

Espérons que le héros de la liberté, celui qui n'a encore marqué dans la Révolution que par des bienfaits, verra ces manœuvres avec le dégoût qu'elles inspirent à toute âme élevée et qu'il ne souffrira pas qu'une foule de noms obscurs

---

(1) Souvenirs d'Aimé Martin publiés par l'Intermédiaire des chercheurs et des curieux.

ou flétris cherchent à s'envelopper des rayons de sa gloire » (1). Mais beaucoup s'abaissaient à ces intrigues !

D'autres au contraire, comme Ginguené et Carnot, gardaient une digne attitude et attendaient sans impatience l'appel du gouvernement.

Les listes préparées par Sieyès et ses amis, et à la formation desquelles Bonaparte resta à peu près complètement étranger, furent présentées au Sénat dans l'après-midi du 4 nivôse. Il les adopta à mains levées et sans discussion.

« Le résultat, comme le remarque A. Vandal, fut un phénomène de remplacement : l'ancienne substance parlementaire servit à recomposer en grande partie les nouvelles assemblées (2) ». On constate, en effet, que 66 membres sur 100 composant le Tribunat, avaient fait partie, sous le Directoire, des Anciens et des Cinq Cents (3). Au Corps législatif, la même source en avait fourni 230 sur 300. La répartition fut faite entre ces deux assemblées, en se basant sur la différence des caractères et des aptitudes. On plaça au Tribunat les hommes qui avaient le goût du succès et de l'agitation des affaires, les esprits actifs, remuants, amoureux de renommée. On fit entrer dans ce corps, uniquement voué à la discussion, « les orateurs, les rhéteurs, les philosophes militants, les littérateurs qui s'étaient jetés dans la politique et les politiciens qui se piquaient de littérature, les hommes

---

(1) Moniteur du 3 nivôse an VIII.

(2) A. Vandal, *op. cit.*, t. I, p. 549.

(3) *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. I, p. 8.

d'esprit et de relief... Comme il fallait que le Tribunal fût le corps actif, capable d'opposition, on y fit entrer des talents, des réputations, des ambitions et même des convictions ». La plupart des membres du Tribunal avaient été nourris de la philosophie politique de Montesquieu et de Rousseau et étaient imbus de l'esprit de l'Encyclopédie. S'ils étaient partisans d'un pouvoir fort, capable d'apporter à la France la victoire et la paix, ils ne voulaient pas l'étouffement de la liberté et la suppression de la discussion libre. S'ils réprouvaient les excès de la Terreur, ils n'étaient pas disposés à voir disparaître les conquêtes libérales de la Révolution ; et ils trouvaient que la marche vers la monarchie et le retour aux doctrines religieuses étaient beaucoup trop rapides. C'est ainsi qu'entrèrent au Tribunal Marie-Joseph Chenier, l'économiste J.-B. Say, le philosophe Laromiguière, Fabre de l'Aude, Chauvelin le marquis libéral, Chazal, Bailleul, Desmeuniers, Jean Debry, Chassiron, Goupil-Préfeln, Jard-Pauvillier, Laloi, Penières.

On pouvait noter parmi les membres les plus influents de l'assemblée : Daunou, à qui devaient échoir pour la première fois les fonctions présidentielles. Né d'une famille bourgeoise et ancien oratorien, celui qui avait dit, dès le début de la Révolution : « Je n'ai que deux passions, la théologie et la liberté », avait adopté immédiatement les nouveaux principes. Cependant, malgré ses convictions républicaines ardentes, il avait cru à la Convention ne pouvoir voter que la peine de la réclusion du roi Louis XVI.

Outre les questions de théologie, les questions politiques

et constitutionnelles l'avaient toujours attiré. Il avait présenté un projet, au moment de la discussion de la Constitution de 1793 et il avait été le principal auteur de celle de l'an III.

Président de la Convention en 1795, membre du Comité de Salut Public, il avait occupé le fauteuil présidentiel au Conseil des Cinq-Cents. Bien qu'il eût toujours rempli les plus hautes charges avec honneur et mérite, il préférait les soins paisibles de l'étude aux agitations de la politique. Aussi malgré les objurgations de Sieyès, s'était-il tenu à l'écart de Bonaparte au 18 brumaire.

Après avoir été spécialement chargé de rédiger le projet de constitution de l'an VIII, il avait été pressenti pour entrer au Conseil d'Etat, mais avait opté pour le Tribunat. C'était un grand travailleur et un homme parfaitement intègre qui allait prendre place dans cette assemblée, un « républicain vertueux et éclairé, réunissant le talent à la modestie (1) ». Aussi Guizot pouvait-il dire plus tard de lui : « Apprenons quelle force a créé son caractère, élevé son âme, agrandi sa pensée ; il nous le dira lui-même : quarante ans de retraite et d'étude ».

Curée, issu d'une famille noble, avait été élu à la Législative, mais il n'y parla jamais ; à la Convention, quoique républicain fervent, il n'avait pas non plus voté la mort du roi.

Andrieux, le spirituel poète qui savait joindre à une

---

(1) Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 181.

admirable finesse une charmante bonne grâce; avait salué également les débuts de la Révolution avec joie, sans y prendre une part active.

Elu membre du Conseil des Cinq-Cents, il devait toujours garder dans sa carrière politique une indépendance absolue à l'égard du pouvoir.

Un jour, à Bonaparte irrité d'une contradiction, il répondait : « Citoyen Premier Consul, on ne s'appuie que sur ce qui résiste ». Enfin à Fouché, qui en 1807 lui offrait une place de sénateur, il refusait en disant que son rôle était « d'être pendu et non d'être bourreau ».

Ginguené, ancien député à la Convention, avait toujours montré un ardent amour de la liberté et de la justice. Il s'appelait lui-même, d'ailleurs et très justement, un vieux soldat de la liberté (1).

Le plus actif des tribuns fut sans conteste Benjamin Constant, qui devint immédiatement le plus remuant et le plus spirituel des opposants. Bien que gentilhomme, il avait été dès le début, favorable à la Révolution française et avait eu pour amis politiques Mirabeau, Barnave et les Girondins. Très assidu aux décadis de M<sup>me</sup> de Staël, il avait été le défenseur de la Constitution de l'an III. Aussi hostile aux anciens terroristes voulant ressaisir le pouvoir, qu'aux royalistes désireux de ramener la monarchie, il avait condamné hautement le 13 vendémiaire.

---

(1) *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, séance du 16 nivôse an VIII, t. I, p. 39.

Pour défendre ses idées républicaines, il avait publié, en 1796, une brochure sur : « la force du Gouvernement », dans laquelle il cherchait à rallier tous les partis au Directoire, par haine de la contre-révolution ; dans ce but également, il avait fondé le club constitutionnel de Salm, qui favorisa le coup d'Etat du 18 fructidor, dont il regretta ensuite les conséquences.

Il n'avait pas été hostile aux projets de Barras et de Sièyès, qui aboutirent au coup d'Etat du 18 brumaire qui, croyait-il, devait consolider la République. C'est dans ce but d'ailleurs qu'il avait publié, en juillet 1799, un livre sur « les causes de la contre-révolution de 1660 en Angleterre ». Diminuant un peu son rôle au 18 brumaire, il avait dit : « Je n'ai su les préparatifs d'une journée depuis longtemps prévue que le 17 au soir. Le 18 au matin, spectateur plutôt que complice, je courus à Saint-Cloud, non sans incertitude et sans douleur, et je contemplai l'écroulement pour quatorze années du gouvernement représentatif ».

Dès les premiers jours de son entrée au Tribunal, Constant prit immédiatement place parmi les indépendants, les opposants même. C'est qu'il était mû par son humeur railleuse et caustique, mais surtout par le mécontentement de M<sup>me</sup> de Staël, qu'il partageait.

Le Premier Consul avait, en effet, irrité M<sup>me</sup> de Staël par des propos peu séants et elle lui avait gardé une rancune tenace qu'elle communiquait à son entourage, dont faisait partie Benjamin Constant. Il avait des principes très nets en politique et il peut être regardé comme un des premiers

champions du libéralisme. Mais, nature déconcertante, ses actions eurent toujours quelque chose de tortueux sous les influences contradictoires qui s'exercèrent sur lui. Cependant comme le remarque E. Faguet, « cette irrésolution n'était pas d'un homme mou et inconsistant ; elle était d'un homme surexcité et bondissant, actif non sans but mais pour mille buts et toujours emporté en impétueuses saillies. Il était curieux à voir à la Chambre, à son banc de député, écrivant vingt lettres, corrigeant des épreuves, interrompant l'orateur, appelant un huissier, puis un autre, donnant des instructions à un collègue et finissant par demander la parole et par faire un discours précis, lumineux et déconcertant. Le tout pour « faire effet », comme il aime à dire, je le sais bien, mais aussi parce qu'il était dévoré d'activité et perpétuellement enfiévré » (1). Son opposition allait être redoutable, ou du moins fort incommode, comme celle de la plupart de ces tribuns déjà signalés par des succès de tribune et sincèrement attachés à la Révolution.

« Par exception, dit Albert Vandal (2), une place fut donnée à Stanislas de Girardin qui, en fructidor, s'était noblement rangé du côté des opprimés.....

Les conventionnels restaient en nombre dans les grands corps politiques, ils tenaient la deuxième place au Consulat ; les ministères de la police et de la justice, la présidence du

---

(1) Emile Faguet, *Politiques et moralistes du XIX<sup>e</sup> siècle*, 1<sup>re</sup> série, p. 189.

(2) A. Vandal, *op. cit.*, t. I, p. 549 et suiv.

Sénat. Le premier président du Tribunal serait un des leurs.

A côté de ce reliquat conventionnel, le fond des nouvelles assemblées ne fut autre que le parti relativement modéré dans les anciens Conseils, ce parti qui, en l'an VII, s'était nettement séparé des Jacobins, mais qui avait d'abord soutenu la tyrannie directoriale, c'est-à-dire, la tyrannie jacobine abaissée d'un degré. De même qu'en l'an III les deux tiers de la Convention s'étaient arbitrairement perpétués dans les Conseils, la moitié environ des Conseils se prolongeait dans les assemblées consulaires par la grâce de Sieyès et le consentement de Bonaparte.

Le public remarquait avec étonnement d'abord, avec indignation ensuite, cette extraordinaire faculté de survivance. En face de ces hommes dont beaucoup s'étaient sincèrement assagis et voulaient tenter l'essai d'une République légale, mais représentaient la persistance et l'impopularité d'un parti, la force de Bonaparte serait de gouverner au-dessus des partis et pour la France. Il disait à Thibaudeau : « Gouverner pour un parti, c'est se mettre tôt ou tard dans sa dépendance ; on ne m'y prendra pas : je suis national » (1).

A la différence du Corps législatif, dont la session était limitée à quatre mois par la Constitution, le Tribunal était une assemblée permanente ; on avait voulu ainsi lui donner un contrôle plus efficace sur les actes du Gouverne-

---

(1) Thibaudeau, *Le Consulat et l'Empire*, t. I, p. 115.

ment. Il pouvait toutefois s'ajourner. Dans ce cas, et d'après les termes de l'art. 30, il pouvait nommer une Commission de dix à quinze membres qui était chargée de le convoquer.

En fait, le Tribunat ne fit jamais usage de son droit d'ajournement. Mais, en dehors de la session du Corps législatif, il ne tenait que de rares séances, d'abord tous les quinze jours et plus tard tous les mois, quand son rôle parlementaire fut réduit par Bonaparte.

Les Commissions du Conseil des Anciens et du Conseil des Cinq-Cents créées par la loi du 19 brumaire an VIII, pendant l'ajournement des assemblées du Directoire, prirent, par les lois des 3, 5 et 19 nivôse, des dispositions relatives au fonctionnement du Tribunat, qui furent complétées par le règlement d'ordre intérieur voté par l'assemblée le 27 nivôse an VIII (1). Ainsi que l'avait déjà proposé Sieyès, les séances du Tribunat étaient publiques, mais le nombre des assistants était limité à deux cents, à cause du souvenir qu'avaient laissé les interventions bruyantes du public dans les délibérations des assemblées révolutionnaires. Cependant le huis clos devait être prononcé, sur la demande du Gouvernement, dans les discussions relatives aux déclarations de guerre ou aux traités.

Les rapports faits au nom des Commissions et les procès-verbaux des séances étaient imprimés. Aucun autre écrit ou discours, disait l'article 48 du règlement, n'était imprimé

---

(1) *Archives parlementaires*, t. I, p. 73 et suiv.

aux frais du Trésor public, à moins d'une délibération expresse du Tribunal. En pratique, les demandes d'impression étaient très fréquentes de la part de l'assemblée.

Le bureau, nommé tous les mois, comprenait un président et quatre secrétaires, élus au scrutin individuel et à la pluralité relative (art. 10 du règlement d'ordre intérieur). La loi du 5 nivôse, qui créait les fonctions de président et de secrétaires, les chargeait de la police dans la salle des séances et dans toute l'enceinte du Palais. Elle ajoutait dans son article 4 : « Ils exercent également la police sur leurs membres et sur les assistants à leurs séances ; ils font à cet égard les règlements nécessaires ».

Il y avait également une Commission des inspecteurs du Tribunal qui prit, après l'arrêté du 16 brumaire an IX, le nom de Commission Administrative. Elle était nommée, disait l'article 37 du règlement, au scrutin et à la majorité absolue des voix et elle était composée de cinq membres, qui se renouvelaient au nombre de deux ou de trois alternativement.

Elle était chargée de tous les détails d'administration intérieure : les questeurs actuels remplissent à peu près le même rôle. Il y avait, en outre, deux secrétaires-rédacteurs nommés par le Tribunal et chargés de la rédaction des procès-verbaux (loi du 3 nivôse an VIII), ainsi que quatre messagers d'Etat, également élus, dont le rôle consistait « à porter les messages aux autorités avec lesquelles le Tribunal a des rapports » (art. 66 du règlement).

Pour éviter la formation de groupes et de partis, les

tribuns n'étaient pas admis à choisir leur place dans la salle. L'article 1<sup>er</sup> du règlement disait en effet : « les sièges sont numérotés et les places tirées au sort par les membres du Tribunal ou par le président pour les absents ». En fait, cette prescription était très mal observée.

L'assemblée avait un droit de police sur ses membres. Indépendamment du rappel à l'ordre par le président, le règlement lui permettait de prononcer contre ceux de ses membres qui troublaient l'ordre, « l'une des peines suivantes, savoir : l'inscription au procès-verbal avec censure ou les arrêts pour trois jours au plus ».

Le Tribunal exerçait également la police dans la salle de ses séances et dans l'intérieur des bâtiments affectés à son service (1). La loi du 5 nivôse lui accordait pour cela, « tant pour l'intérieur que pour l'extérieur de son enceinte », une garde d'honneur dont le chef devait prendre directement les ordres du président du Tribunal (2).

L'assemblée siégeait au Palais Egalité (Palais-Royal).

On peut ajouter que la loi du 3 nivôse an VIII avait imposé aux tribuns un costume, qu'ils devaient porter à toutes les séances et que l'arrêté du 3 vendémiaire an XII rendit facultatif. Il consistait « en un habit fermé bleu clair, doublure de même couleur, collet et parements brodés en argent, ceinture tricolore, avec franges en argent, chapeau français avec des glands en argent ».

---

(1) Loi du 5 nivôse an VIII et règlement intérieur, art. 21-23.

(2) Arrêté du 18 nivôse an VIII, art. 13.

Les votes avaient lieu au Tribunal au scrutin ou par assis et levé. « En tout scrutin, dit le règlement dans son article 53, qui n'a pas des élections pour objet, on vote avec des boules blanches ou noires. La boule blanche exprime oui, la boule noire exprime non ».

Les votes au scrutin étaient obligatoires dans toutes les délibérations importantes, comme celles sur les projets de lois, les déclarations de guerre, les vœux d'amélioration ou de réforme (art. 57).

Comme tout corps constitué, le Tribunal ne pouvait prendre de délibération que dans une séance où les deux tiers de ses membres étaient présents : ce quorum était spécifié par l'article 90 de la Constitution.

Le règlement se préoccupait en conséquence de prendre des mesures contre l'absentéisme. « Durant la session du Corps législatif, dit l'article 4, il n'est accordé aucun congé à un membre du Tribunal ; si ce n'est pour des affaires indispensables et pour raison de santé ».

« Si dans une circonstance (article 5) le Tribunal se trouve en nombre insuffisant pour délibérer, l'absence de ceux qui ne sont pas en congé, en état de maladie ou employés comme orateurs devant le Corps législatif est constatée par un appel nominal ; une lettre du président adressée à chacun d'eux les avertit de se rendre à la première séance.

Dans cette première séance leurs noms sont proclamés et à la première assemblée où ils assistent le président leur dit : « Hier (ou tel jour) le Tribunal s'est trouvé en nombre

insuffisant pour délibérer et vous n'étiez pas à votre poste ».

La procédure suivie par le Tribunal dans l'examen des lois, des déclarations de guerre ou des traités se divisait en travail préparatoire et en travail définitif.

Le travail préparatoire était envoyé à des Commissions spéciales nommées au scrutin, sur la proposition du bureau, par l'assemblée elle-même.

Le travail définitif se faisait en séance plénière. Les orateurs devaient parler de la tribune, après avoir obtenu la parole du président. On entendait alternativement un partisan et un adversaire de la proposition en délibération.

Si le Tribunal se ralliait à l'avis de la Commission, concernant l'adoption ou le rejet du projet de loi, le rapporteur de la Commission devenait de droit l'un des orateurs du Tribunal auprès du Corps législatif ; les deux autres orateurs étaient choisis au scrutin (art. 43 du règlement).

La procédure était plus compliquée et les propositions devaient être délibérées en deux lectures, séparées d'un intervalle de six jours, lorsque le Tribunal exprimait son vœu sur les abus à corriger ou sur les améliorations à entreprendre dans toutes les parties de l'administration publique.

Quand il s'agissait de déférer certains actes au Sénat conservateur pour cause d'inconstitutionnalité, trois lectures à trois jours différents étaient nécessaires, sauf urgence reconnue à la majorité absolue de voix.

Enfin s'il s'agissait de mettre en jeu la responsabilité ministérielle devant le Corps législatif, il fallait « trois

lectures et trois discussions à huit jours d'intervalle », si toutefois elles étaient demandées.

Les Commissions chargées du travail préparatoire se composaient en règle générale de trois à cinq membres nommés par l'assemblée, sur la proposition du bureau. L'article 4 du règlement invitait tous les membres du Tribunal à s'inscrire sur une liste « avec désignation des parties de législation ou d'administration qui leur sont plus connues et sur lesquelles ils désirent être employés de préférence dans le travail préparatoire ».

Les Commissions devaient en majorité être composées de membres inscrits dans la spécialité correspondant à leur sujet.

Par exception, lorsqu'il s'agissait de délibérer sur la déclaration de guerre ou sur les traités, la Commission devait être composée de cinq membres au moins, nommés au scrutin et à la majorité absolue des voix.

Les membres du Tribunal étaient tenus, en exécution de la loi du 21 nivôse an VIII, de prêter le serment d'être fidèles à la Constitution au moment de leur entrée en fonctions. Depuis 1804, les Tribuns jurèrent « d'être fidèles à la Constitution de l'Empire et fidélité à l'Empereur ». Sauf qu'ils jouissaient d'un traitement de quinze mille francs, plus élevé à raison de la permanence du Tribunal, les membres de cette assemblée étaient, au point de vue des incompressions et immunités, soumis aux mêmes règles et investis des mêmes prérogatives que les membres du Corps législatif. L'article 69 de la Constitution disait

que « les fonctions des membres du Sénat, du Corps législatif, du Tribunal..... ne donnent leur à aucune responsabilité ». Il convient d'interpréter cet article dans le sens donné plus tard à l'article 13 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 qu'aucun membre du Parlement « ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses<sup>1</sup> fonctions ». Il était donc nécessaire pour que cette responsabilité pût être mise en jeu, que le tribun eût émis ces opinions ou ces votes dans l'exercice de ses fonctions.

De même, les tribuns jouissaient du privilège de l'immunité. En effet, selon l'article 70 de la Constitution, les membres du Sénat, du Corps législatif, du Tribunal, du Conseil d'Etat ne pouvaient être poursuivis devant les tribunaux ordinaires qu'après l'autorisation de poursuites<sup>2</sup> données par le corps auquel ils appartenaient.

La Constitution de l'an VIII faisait du Tribunal l'une des branches du pouvoir législatif, mais elle ne confinait pas cette assemblée uniquement dans l'exercice de ce pouvoir.

En effet, d'après ses articles combinés, le Tribunal était appelé à exercer des attributions législatives, financières, d'ordre gouvernemental, d'ordre administratif et enfin des attributions de contrôle.

Il concourait d'abord à la formation de la loi : « Il ne sera promulgué de loi nouvelle, aux termes de l'article 25 de la Constitution, que lorsque le projet en aura été proposé par le gouvernement, communiqué au Tribunal et décrété par le Corps législatif ».

Le Tribunal ne possédait donc aucun droit d'initiative ou d'amendement proprement dit. Cependant la Constitution lui reconnaissait un droit d'initiative indirect par son article 29, qui autorisait le Tribunal à exprimer son vœu sur les lois faites ou à faire. Mais elle le limitait singulièrement, en ajoutant que ces vœux n'avaient aucune suite nécessaire « et qu'ils n'obligeaient aucune autorité constituée à une délibération ». Cette assemblée d'ailleurs n'usa que très rarement de cette prérogative.

Le rôle législatif du Tribunal se bornait donc à discuter et à voter un simple projet. Quand le gouvernement avait arrêté la proposition d'une loi, il en prévenait le Corps législatif par un message; puis un orateur du Conseil d'Etat venait lire dans cette assemblée le projet et en exposer les motifs. Aussitôt après, le Corps législatif devait transmettre « sans délai une expédition du projet au Tribunal qui désormais en était officiellement saisi » (1).

Quand le projet était voté par le Tribunal, trois de ses membres allaient le soutenir devant le Corps législatif.

Mais là les orateurs ne pouvaient pas exposer les vices d'une loi dont cependant ils demandaient le vote; il leur était seulement permis, afin d'éclairer pleinement l'opinion du Corps législatif, de lui présenter un résumé de la discussion qui avait eu lieu devant le Tribunal (2).

Ce corps participait également au pouvoir de la bourse.

---

(1) Lois des 3, 5, 19 nivôse an VIII.

(2) Séance du 16 nivôse an VIII, *Archives parlementaires*, t. I, p. 42.

Le montant des recettes et des dépenses de l'Etat ne pouvait, aux termes de l'article 45 de la Constitution, être déterminé que par une loi annuelle; le budget devait dès lors être communiqué au Tribunat et soumis à son vœu d'adoption ou de rejet.

Bien que la lettre de la Constitution fût formelle à cet égard, l'Empereur n'hésita pas, en 1805, à faire voter, simplement par le Sénat, la contribution en argent, en même temps que la loi sur la conscription.

L'intervention du Tribunat était également requise pour les déclarations de guerre, la ratification des traités de paix, d'alliance ou de commerce. Ces actes devaient, en effet, selon l'article 50 de la Constitution, être proposés, discutés, décrétés et promulgués comme des lois.

Il participait aussi, dans une certaine mesure, au pouvoir constituant. C'est ainsi qu'il fut appelé, en nivôse an VIII, à donner son avis sur une proposition du gouvernement tendant à suspendre la Constitution dans certains départements : cela, en exécution de l'article 92, qui stipulait que... « dans le cas de révolte à main armée ou de troubles qui menacent la sûreté de l'Etat, la loi peut suspendre, dans les lieux et pour le temps qu'elle détermine, l'empire de la Constitution ».

Il présentait au Sénat un candidat pour chaque place de sénateur devenue vacante, concurremment avec le Corps législatif et le Premier Consul (art. 16).

Il pouvait également seul, comme cela a été dit plus haut, autoriser les poursuites judiciaires dirigées contre un

de ses membres, à raison « de délits personnels comportant peine afflictive ou infamante » (art. 70).

Cette assemblée prenait part en outre au règlement de toutes les questions d'organisation administrative ou judiciaire pour lesquelles la Constitution, en raison de leur importance, exigeait l'intervention de la loi. C'est ainsi que, d'après l'article 45, la loi ordonnait l'émission, fixait le titre, le poids et le type des monnaies ; que, d'après l'article 48, elle devait seule décider l'organisation de la garde nationale sédentaire. Le Tribunal était appelé enfin à intervenir dans l'organisation des tribunaux de première instance et d'appel (art. 61), dans la fixation des régimes des colonies (art. 91).

Si l'une des assemblées législatives n'avait aucun droit de contrôle sur le gouvernement, il n'en était pas de même du Tribunal. La Constitution lui conférait à cet égard des attributions très étendues qui, quoique dépourvues de sanction positive, pouvaient avoir une influence morale considérable.

Tout d'abord la Constitution le chargeait formellement de déférer au Sénat pour cause d'inconstitutionnalité les listes d'éligibles, les actes du Corps législatif et ceux du gouvernement (1). Aucun acte du gouvernement, en tant qu'exerçant la puissance exécutive, n'était soustrait à ce droit de contrôle. « Le Tribunal, disait l'article 29, exprime

---

(1) Art. 28 et 37 de la Constitution du 22 frimaire an VIII et décret du 28 nivôse an VIII.

son vœu sur les lois faites et à faire, sur les abus à corriger, sur les améliorations à entreprendre dans toutes les parties de l'administration publique, mais jamais sur les affaires civiles ou criminelles portées devant les tribunaux. Les vœux qu'il manifeste en vertu du présent article n'ont aucune suite nécessaire et n'obligent aucune autorité constituée à une délibération ».

Mais si la Constitution n'avait pas complètement dépourvu de sanction le droit de contrôle du Tribunal, elle n'en avait pas organisé l'exercice d'une façon efficace.

C'est ainsi qu'elle n'accordait pas au Tribunal la faculté que la Constitution de l'an III reconnaissait aux Cinq-Cents et aux Anciens de demander des éclaircissements au gouvernement.

La prérogative du Tribunal de dénoncer les abus trouvait cependant en théorie une sanction indirecte dans la responsabilité ministérielle. Si les Conseils, déclarés irresponsables par l'article 69 de la Constitution, ne pouvaient comme les membres du Directoire, être mis en accusation, tout acte émané d'eux devait être contresigné par un ministre ; et les ministres, à défaut de responsabilité politique devant les assemblées législatives, étaient pénalement responsables, aux termes de l'article 72 de la Constitution : « 1<sup>o</sup> de tout acte du gouvernement signé par eux et déclaré inconstitutionnel par le Sénat ; 2<sup>o</sup> de l'inexécution des lois et des règlements d'administration publique ; 3<sup>o</sup> des ordres particuliers qu'ils ont donnés, si ces ordres sont contraires à la Constitution, aux lois et aux règlements ».

Dans ce cas, le Tribunal devait dénoncer le ministre au Corps législatif qui était chargé de le mettre en accusation devant une haute cour.

C'est à Daunou que l'on devait ces dispositions. Il semble qu'il y eût une étrange anomalie à engager la responsabilité de ministres dépourvus d'initiative et simples agents de la volonté du Premier Consul et à proclamer par contre l'irresponsabilité du chef de l'Etat, tout en lui accordant toute la réalité du pouvoir.

En fait d'ailleurs le Tribunal ne fit guère usage de son droit de contrôle et de remontrance. Ces attributions, comme la permanence même de l'assemblée, « s'accordaient bien mal, dit Thibaudeau, avec l'idée que Bonaparte se faisait du pouvoir du Premier Consul. Cependant le Tribunal lui-même parut bientôt embarrassé de cette permanence et il n'en fit que l'usage le plus bénin et le plus modeste. La plupart des pétitions étaient renvoyées presque sans examen et sans discussion aux ministres. Plusieurs voix s'élevaient contre cette légèreté avec laquelle on traitait un droit constitutionnel des citoyens. Une commission fut chargée de présenter des vues à cet égard... Le Tribunal passa à l'ordre du jour (1) ».

L'auteur fait allusion ici à la séance du 12 pluviôse, au cours de laquelle Benjamin Constant avait proposé d'ériger le bureau de l'assemblée en une sorte de comité de pétitions.

---

(1) Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 94.

§ 2. *Action parlementaire du Tribunal de l'an VIII  
au Sénatus-Consulte du 22 ventôse an X*

Le Corps législatif et le Tribunal constitués par le Sénat le 4 nivôse, se réunirent le 11 pour la session ordinaire de l'an VIII. L'opinion publique en France, fatiguée des vains discours, avait une aversion profonde pour « les avocats » ; elle n'avait de faveurs que pour les hommes d'action, seuls capables de ramener la paix à l'extérieur et d'apaiser à l'intérieur ces funestes agitations dans lesquelles se débattait le pays depuis si longtemps. Cependant on savait que beaucoup de membres du Tribunal, et notamment Chénier, Andrieux, Ginguené, Daunou, Benjamin Constant, restaient fermement attachés aux conceptions de la Révolution et étaient froissés d'un retour trop rapide aux anciennes doctrines monarchiques et religieuses.

On se demandait comment cette assemblée se comporterait à l'égard du gouvernement et comment le Premier Consul supporterait une opposition de la part des Corps politiques.

A l'ouverture de la session, le 11, le Tribunal réuni sous la présidence du doyen d'âge, assisté des quatre plus jeunes membres de l'assemblée, en qualité de secrétaires, procède immédiatement à l'élection du Président. Daunou est appelé au fauteuil par les suffrages presque unanimes ; on procède ensuite à la nomination d'une Commission d'inspecteurs de cinq membres, de quatre messagers d'Etat, de deux secrétaires-rédacteurs et d'huissiers. Le lendemain seule-

ment les premières hostilités commencèrent contre le gouvernement.

Le tribun Duveyrier esquissa cette attaque en s'élevant contre l'affectation du Palais-Royal au Tribunat. Il prétendit que l'on avait voulu le rabaisser dans l'opinion du pays, en le réunissant dans le lieu ordinaire du plaisir : « Je ne suis pas de ceux, dit-il, qui sont offensés de ce qu'on a choisi pour y établir le Tribunat un lieu, théâtre ordinaire de désordres et d'excès de tout genre..... Je rends hommage au contraire à l'intention populaire de ceux qui ont voulu que les tribuns du peuple siégeassent au milieu du peuple, que les défenseurs de la liberté fussent placés dans les lieux témoins du premier triomphe de la liberté.

Je les remercie de nous avoir ménagé le moyen d'apercevoir de cette tribune même l'endroit où le généreux Camille Desmoulins, donnant le signal d'un mouvement glorieux, arbora cette cocarde nationale, notre plus beau trophée, notre signe éternel de ralliement ; cette cocarde qui vit naître tant de prodiges, à laquelle tant de héros doivent la célébrité de leurs armes et que nous ne déposerons qu'avec la vie. Je les remercie de nous avoir fait apercevoir ces lieux..... qui, si l'on voulait élever une idole de quinze jours, nous rappelleraient la chute d'une idole de quinze siècles » (1).

Cette offensive si brusque produisit une vive sensation parmi les membres du Tribunat. Elle n'eut d'ailleurs pas

---

(1) *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, séance du 13 nivôse an VIII, t. I, p. 17.

de suite, car la majorité désapprouvant une si intempestive sortie, passa à l'ordre du jour.

Néanmoins l'émotion fut grande à Paris et l'on trouva que c'était là un mauvais début pour une assemblée qui, si elle voulait sauver la liberté, devait prendre des ménagements infinis vis-à-vis du pouvoir naissant.

Afin d'effacer un peu la mauvaise impression que ce discours avait produite et dissiper le malaise qu'il avait provoqué, de Girardin proposa immédiatement de prêter une sorte de serment de fidélité à la Constitution : « Avant de procéder à nos travaux, dit-il, je pense que nous devons donner à la nation un témoignage éclatant de notre attachement à la Constitution. Je ne vous proposerai pas d'en jurer le maintien. Je connais, et vous connaissez comme moi, l'inutilité des serments ; mais je crois qu'il est utile, en acceptant des fonctions, de promettre de les remplir loyalement. Suivons l'exemple du Sénat conservateur et du Conseil d'Etat et nous fixerons ainsi l'opinion qu'on doit se faire de nous-mêmes ; nous ferons taire la malveillance qui répand déjà que le Tribunal est une résistance organisée contre le gouvernement. Non, le Tribunal n'est point un foyer d'opposition, mais un foyer de lumières ; non, le Tribunal ne veut pas combattre sans relâche les actes du gouvernement. Il est prêt, au contraire, à les accueillir avec joie, quand ils seront conformes à l'intérêt public. »

Le Tribunal s'appliquera à calmer les passions au lieu de chercher à les irriter. Sa modération doit se placer entre toutes les factions pour les réunir et les dissoudre. Ce sont

les modérés qui ont fait le 18 brumaire, cette journée salubre et glorieuse qui a sauvé la France de l'anarchie intérieure et de l'invasion étrangère.

Retournons, pour sauver la République, aux principes qui l'ont fondée, mais éviterons le retour des excès qui ont si souvent failli la perdre. Si nous voyons d'ici la place où l'on a arboré pour la première fois le signe de la liberté, d'ici nous voyons également la place où ont été conçus les crimes qui ont ensanglanté la Révolution. Je suis loin de m'applaudir, quant à moi, du choix qu'on a fait de ce palais pour y fixer le lieu de vos séances ; je le regrette au contraire. Mais du reste les souvenirs qu'il rappelle sont heureusement loin de nous ; le temps des harangues véhémentes, des appels aux groupes séditieux du Palais-Royal est passé. Toutefois, si certaines déclamations ne peuvent plus nous perdre, elles peuvent encore retarder le retour au bien. En retentissant de cette tribune dans Paris, de Paris dans toute l'Europe, elles peuvent alarmer les esprits, fournir des prétextes et retarder cette paix que nous désirons tous... La paix doit préoccuper sans cesse notre pensée ; et quand nous aurons toujours présent ce grand intérêt, nous ne nous permettrons plus des expressions semblables à celles qui, l'autre jour, ont échappé à un de nos collègues et qu'aucun de nous n'a relevées, parce qu'elles étaient sans application, car nous ne connaissons point d'idole en France » (1).

Toute l'assemblée se rallia à la proposition de Girardin,

---

(1) *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. I, p. 23-24, séance du 15 nivôse an VIII.

Duveyrier le premier ; et chacun de ses membres promit de remplir avec fidélité les fonctions que la Constitution lui avait attribuées. Bien que l'effet de cette première séance fut un peu réparé, Bonaparte n'en conçut pas moins, dès ce jour, une aversion insurmontable pour le Tribunat. Ce fut le Premier Consul qui inspira l'article sur les tribuns de Rome et de France, paru au Moniteur le 15, qui, sous le prétexte d'établir la différence existant entre les tribuns anciens et nouveaux et dissiper les craintes inspirées à quelques esprits par ce nom donné à l'assemblée, lui infligeait en même temps une sévère leçon.

Malgré les conseils de modération donnés par Girardin, cette explication ne détruisit pas entièrement le souvenir fâcheux qu'avait laissé le discours virulent de Duveyrier et les impressions reçues de part et d'autre demeurèrent.

Les séances suivantes virent d'ailleurs se renouveler des manifestations analogues. La première proposition du gouvernement était relative « aux communications des autorités chargées de concourir à la formation de la loi ».

Elle avait pour but de régler les formes à suivre pour la présentation, la discussion et l'adoption des lois. Dans ce projet, sur lequel la Constitution n'avait pas statué, le Tribunat n'était pas l'objet de beaucoup d'égards.

Il était dit, en effet, qu'après communication du texte par le Corps législatif au Tribunat, celui-ci devait être prêt, au jour fixé par le gouvernement, à discuter le projet de loi devant le Corps législatif.

Les convenances parlementaires n'étaient pas respectées,

car on ne pouvait concevoir qu'une assemblée législative fût obligée d'émettre son vote à jour fixe.

Cette proposition vint en discussion le 15 nivôse. Mathieu, chargé du rapport, conclut à son adoption, en sollicitant pour le Tribunat un délai d'examen plus long et il concluait ainsi : « L'esprit de votre institution fait de la vérité votre domaine honorable ; c'est à vous qu'il appartient de la mettre en valeur pour l'utilité publique. Quand des pouvoirs constitués se balancent, ils ne se combattent pas ; ils s'appuient, au contraire, et se garantissent mutuellement ; quand la contradiction est un devoir, il ne peut venir dans l'esprit de personne de la considérer comme une offense ; quand elle est officielle, elle ne peut être envisagée comme inofficiieuse.

Lorsque la Constitution a remis un très grand pouvoir entre les mains du gouvernement, ses auteurs n'ont pu écarter de leur pensée la crainte de la flatterie qui s'attache à tous les gouvernements et finit presque toujours par la perdre. Ce sera donc votre devoir, Tribuns, de faire entendre, chaque jour, le langage austère de la vérité ; vous ranimerez par là dans la nation ce généreux enthousiasme qui dispose au dévouement et double les moyens en tout genre. Vous interpréterez avec sagesse et sans effort les sentiments républicains. C'est une lyre qui résonne presque spontanément, mais ce serait pour se courroucer si, contre toute apparence, des vibrations despotiques venaient ébranler l'air qui l'environne ».

Bien qu'il fût regrettable d'avoir à combattre le premier

projet présenté par le gouvernement, attitude qui pouvait faire croire à un parti-pris d'opposition, plusieurs tribuns parlèrent contre la loi. Duchesne notamment demanda que les délais d'examen accordés au Tribunat fussent allongés et que les lois lui fussent communiquées en même temps qu'au Corps législatif, de façon à donner plus de temps à son examen.

Il critiqua enfin vivement la disposition de l'article 11 qui disposait que si le Tribunat ne faisait pas connaître son vœu sur le projet au bout d'un certain temps, il était censé en consentir l'adoption. C'était là, en effet, rendre illusoire son intervention. L'attaque la plus vive fut menée par Benjamin Constant, qui, dans un discours d'une ironie spirituelle, s'éleva contre le délai trop court qui pouvait supprimer indirectement tous les droits de discussion. Il demanda, en rappelant le danger des lois d'urgence sous la Révolution, que le Tribunat eût un temps normal pour examiner les lois et qu'il ne fût pas tenu de les examiner en courant, comme si l'on voulait en finir rapidement avec lui. Et il ajoutait : « L'on semble considérer le Tribunat comme un corps d'opposition permanente, ayant pour vocation spéciale de combattre tous les projets qui lui seront présentés.... Rien n'est plus propre que cette théorie à priver le Tribunat de l'influence qu'il doit avoir. L'opposition est sans force, alors qu'elle est sans discernement et des hommes dont la vocation serait de résister à l'établissement des lois utiles ne seraient bientôt écoutés qu'avec indifférence.....

Le Tribunal n'est point une assemblée de rhéteurs, n'ayant pour occupation qu'une opposition de tribune et pour but que des succès d'éloquence.... L'idée d'une opposition perpétuelle et sans définition d'objet ; l'idée que la vocation du Tribunal ne pourrait être que de retarder la formation de la loi, a empreint tous les articles de ce projet d'une impatience... d'éluder notre résistance prétendue en nous gagnant de vitesse ; de nous présenter pour ainsi dire les propositions au vol, dans l'espérance que nous ne pourrions pas les saisir et leur faire traverser notre examen comme une armée ennemie, pour les transformer en lois sans que nous ayions pu les atteindre... Qu'on ne mutile pas nos discussions, qui, sans doute, seront souvent sans résultat ! Qu'on ne nous envie pas une résistance qu'il est toujours possible, qu'il est si facile de déjouer ! Qu'on ne s'effarouche pas de quelques paroles qui, après avoir retenti dans cette enceinte, iront se perdre dans les airs ! Qu'on ne rende pas notre institution une chimère et la risée de l'Europe ! » (1).

Comme conclusion, Benjamin Constant réclamait un minimum de cinq jours pour la discussion des projets de lois devant le Tribunal. Il demandait qu'une loi déterminât les cas d'urgence ; que la loi fût précédée d'un exposé des motifs ; enfin que ce fût le Corps législatif et non le gouvernement qui fixât la date d'ouverture de la discussion.

Le discours de Benjamin Constant produisit une assez

---

(1) *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. I, p. 30-31.

grande impression. Il s'était attaché surtout à montrer que l'assemblée ne s'opposerait aux mesures du gouvernement que quand elles seraient elles-mêmes en contradiction avec l'intérêt public ; mais le ton ironique avec lequel il avait prononcé son discours laissait au contraire voir que l'intention d'opposition systématique était évidente.

Le 16, le tribun Riouffe entreprit de défendre le projet ; bien qu'il eût eu autrefois une sympathie courageuse pour les Girondins proscrits, il était un de ces hommes prêts à se donner entièrement au nouveau gouvernement.

Son discours, suivant l'expression de Thibaudeau fut (1), « une philippique virulente contre Benjamin Constant, un éloge sans mesure des trois Consuls et surtout du premier, et une critique amère et sardonique de l'opposition ».

Son éloge, en termes excessifs de Bonaparte, provoqua des interruptions et des mouvements d'impatience de l'assemblée. L'orateur fut rappelé trois fois à l'ordre. Il semble donc que l'admiration qu'il éprouvait pour le gouvernement ne fût pas partagée par le Tribunat, du moins au même degré, et l'effet que produisit son discours ne fut pas heureux.

Chauvelin, qui lui succéda à la tribune, critiqua l'intervention de Benjamin Constant, mais opina pour le vote du projet, en raison des circonstances et afin de ne pas montrer entre les pouvoirs des divisions dont « la calomnie se plaît déjà à supposer l'existence. Le besoin si pressant de l'union

---

(1) Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 184.

entre les pouvoirs, tout nous engage, dit-il, à voter l'adoption du projet ».

Finalement le Tribunal se rangeant à cet avis vota la loi par 54 voix contre 26.

Au Corps législatif, le Conseiller d'Etat Fourcroy, orateur du gouvernement, chercha à rassurer l'assemblée sur les inquiétudes qu'elle avait exprimées.

« Le gouvernement, dit-il, ne doit-il pas être instruit que s'il pouvait jamais être assez déraisonnable pour vouloir empêcher ou tronquer la discussion du Tribunal et faire décider violemment le Corps législatif, il briserait dans sa main le levier de sa propre force et trouverait dans la prudence et le veto des législateurs une barrière qui résisterait à la ridicule proposition du gouvernement » (1).

Il semblait donc que, par cette intervention, le pouvoir exécutif redoutât l'opposition avant même qu'elle se fût manifestée pleinement ; il la faisait attaquer tout en voulant faire croire qu'elle n'existait pas et se disculpait cependant du reproche qu'on lui adressait de vouloir troubler la liberté des discussions.

C'est qu'en effet, bien que le nombre des opposants fût à peine du tiers au Tribunal et moindre encore dans le Corps législatif, le Premier Consul paraissait mécontent de ces velléités d'indépendance. Il fit insérer dans le *Moniteur* du 18 nivôse, qui était devenu journal officiel depuis le 7,

---

(1) Séance du Corps législatif du 19 nivôse an VIII, *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. I, p. 47 et suiv.

un article dans lequel il voulait montrer le peu d'importance de l'opposition et prouver qu'elle ne résultait pas d'un plan arrêté de contrecarrer les actes du gouvernement, mais seulement du désir d'obtenir une perfection impossible dans les lois ou celui, moins louable, de faire du bruit.

« La discussion à laquelle vient de donner lieu, dans le Tribunat, la première proposition du gouvernement a dû attirer tous les regards. Le public attentif au résultat a compté les voix avec d'autant plus d'intérêt que la question agitée, offrant peu de prise aux opinions, les petites passions ont dû avoir dans la solution à peu près la même part qu'elles ont eue dans le débat.

Cependant une réflexion doit rassurer les amis de l'ordre qui verraient avec quelque crainte vingt-six personnes sur quatre-vingts, disposées à contrarier le gouvernement dans les actes où il serait le moins possible de lui supposer d'autres pensées que celles qu'il exprime.

D'une part la discussion a développé des difficultés peu graves, mais suffisantes pour arrêter certains esprits amis d'une perfection que ne comportent point les institutions humaines et qui s'effarouchent d'une défectuosité comme d'un vice.

Si l'on retranche ceux-ci du nombre des opposants, le reste, réduit à une faible proportion du tout, ne paraît pas propre à exercer une dangereuse influence ; d'un autre côté il serait injuste de croire qu'il y eût autant d'intentions arrêtées qu'il y a de dispositions apparentes.

On a lieu de penser que plusieurs tribuns, auxquels on

aurait pu supposer pour d'autres une déférence fondée sur l'estime ou l'intimité, ont voté diversement ; et de ce fait, résultent deux conséquences également satisfaisantes : l'une que les personnages, à l'amour-propre desquels il eût le plus importé de voir triompher leurs opinions, ont peu fait pour obtenir le sacrifice de celui de leurs amis ; l'autre que ceux-ci n'ont pas cru que des égards de société ou de petits ressentiments dussent entrer en concurrence avec les intérêts majeurs, urgents, impérieux de l'ordre public.

Aussi tout permet de conclure qu'il n'existe point dans le Tribunal d'opposition combinée, d'opposition systématique, en un mot de véritable opposition. Mais chacun a soif de gloire, chacun veut confier son nom aux cent bouches de la Renommée ; et quelques gens ignorent encore qu'on parvient moins sûrement à la considération par l'empressement à bien dire, que par la constance à servir utilement, obscurément même, ce public qui applaudit et juge » (1).

Cette manière de traiter une assemblée parlementaire était très peu séante et montrait déjà, chez le Premier Consul, l'intention de tout se permettre vis-à-vis d'elle.

En vertu de l'article 83 de la Constitution, toute personne avait le droit d'adresser des pétitions à toute autorité constituée, et spécialement au Tribunal.

C'était là une attribution importante qui pouvait lui assurer un contrôle permanent sur la marche de l'administration et du gouvernement.

---

(1) Moniteur du 18 nivôse an VIII.

Aussi Benjamin Constant proposa-t-il, dans la séance du 12 pluviôse, au nom de la commission, d'ériger le bureau en une sorte de comité, où toutes les pétitions seraient étudiées, avant d'être soumises à l'assemblée qui serait appelée à en délibérer.

« On verrait, disait-il, que ce qui est de règle chez nous, c'est l'amélioration et ce qui est de hasard, l'opposition ; l'opposition est votre droit, l'amélioration votre nature... Constituez-vous donc ce que vous devez être, non pas chambre d'opposition permanente, ce qui serait absurde et dans quelques circonstances, coupable ; non pas chambre d'opposition éternelle, ce qui serait servile... mais chambre d'approbation ou d'opposition, suivant les mesures proposées, et chambre d'amélioration » (1).

Malgré cette définition parfaite du rôle que devait jouer le Tribunal et de l'assurance ainsi donnée que cet examen des pétitions ne servirait pas de prétexte à une immixtion exagérée dans les attributions du pouvoir exécutif, plusieurs membres combattirent cette proposition et notamment Chauvelin, qui appelait ce système « un appel des pétitions aux pétitions ». Le Tribunal ne l'adopta pas.

Immédiatement après, l'attention du Tribunal fut sollicitée par le projet de loi sur l'organisation administrative que le gouvernement venait de présenter.

Déjà la Constitution de l'an VIII contenait en germe le

---

(1) Séance du 12 pluviôse an VIII, *Archives parlementaires*, t. I, p. 135.

despotisme, mais sous des formules encore obscures. Cette loi, au contraire, déposée aussitôt après que les résultats du plébiscite furent connus, consacrait définitivement, au profit du Premier Consul, une centralisation absolue et confisquait au peuple le choix des fonctionnaires.

La discussion s'ouvrit le 23 pluviôse. Daunou, qui fit le rapport au nom de la Commission des Sept, cribla le projet de critiques. Il s'éleva tout d'abord contre l'établissement de trois degrés dans l'échelle administrative constitués par le département, l'arrondissement et la commune : « Mais l'établissement des trois degrés d'administration locale, disait-il, est-il réclamé par l'intérêt public ? Est-il indiqué ou autorisé par la Constitution ? ».

Il s'éleva également contre la prépondérance donnée aux préfets, notamment dans les affaires contentieuses, et aux sous-préfets. Cette critique fut reprise à la séance du 25 pluviôse par Béranger qui dit : « Ne doit-on pas craindre que les préfets et les sous-préfets, exempts de toute surveillance locale, ne reproduisent tous les abus, toutes les vexations, toutes les calamités qui ont si longtemps affligé la France sous le régime des intendants et des subdélégués ? » Et il proposa, pour parer dans une certaine mesure, à cet inconvénient, d'associer à chaque préfet deux personnes chargées de le surveiller et de le contrôler dans son administration. Cette considération ne paraît pas d'ailleurs avoir retenu beaucoup l'attention de l'assemblée.

Certains tribuns redoutaient également que le droit de former les listes de jurés d'accusation et de jugement

n'échût aux préfets, puisqu'ils étaient destinés à remplacer les administrations centrales de département chargées de les établir. On trouvait aussi, et Daunou qui avait cédé la présidence à Dêmeunier, se fit l'interprète de cette critique, que les fonctions des maires et des adjoints n'étaient pas assez précisées dans le projet du gouvernement ; il désirait enfin que les Conseils municipaux fussent choisis dans les listes d'éligibles, afin que « des fonctionnaires qui traitent les intérêts les plus immédiats du peuple soient désignés par un signe de sa confiance ».

Malgré de si sérieuses objections, la commission proposait l'adoption de la loi pour l'unique raison, disait Daunou, « qu'il serait dangereux » de la rejeter. Le projet fut donc voté le 25 pluviôse au Tribunat par 71 voix contre 25 (1).

Cette loi, relative à « la division du territoire et aux administrations locales » fut complétée par un projet relatif à l'organisation judiciaire, qui fut assez vivement discuté au sein du Tribunat dans les séances des 21-23-24 ventôse.

Bien que la Commission, par l'organe de Caillemer, eût conclu à l'adoption du projet, malgré quelques points de détail defectueux, la loi se heurta, dans le sein de l'assemblée, à une opposition assez sérieuse. On cria à la réorganisation des Parlements et on se plaignit de la juridiction dévolue à la Cour de cassation sur les tribunaux inférieurs.

Sédillez disait également qu'il n'était pas possible de tracer une organisation judiciaire rationnelle sans posséder

---

(1) A. Aulard, *Histoire politique de la Révolution française*, p. 718 et *Bibliothèque nationale*, 51/40, in-8.

déjà une juridiction civile définitivement établie ; il proposa cependant l'adoption.

Le Tribunal se rallia lui-même à cette opinion et le 24 ventôse ratifia le projet par 59 voix sur 82 suffrages.

Avant d'ouvrir la campagne d'Allemagne et d'Italie, Bonaparte voulait clore la session du Corps législatif et presser l'adoption des projets présentés. Le Tribunal se plaignit de cette rapidité qui paralysait le droit d'examen des assemblées législatives.

« Nous sommes, disait Sédillez, entraînés dans un tourbillon d'urgence dont le mouvement rapide se dirige vers l'objet principal de nos vœux ; ne vaut-il pas mieux céder à l'impétuosité de son mouvement que de risquer de l'entraîner en voulant en régulariser la marche ?

Telle a été notre position pénible pendant le cours de cette session ; les lois fondamentales de l'ordre social ont été proposées et adoptées et le peuple français aura le loisir d'y remarquer des taches assez importantes qu'il eût été facile de faire disparaître.

Peut-être nous reprochera-t-il d'adopter provisoirement ce que nous savons être mal et de renvoyer le bien à un futur contingent. Cependant, pour peu qu'on veuille suivre le cours de vos discussions, on conviendra, sans peine, qu'elles n'ont pas été tout à fait inutiles... L'intervalle qui va s'ouvrir entre la session du Corps législatif qui finit et celle qui doit suivre ne sera pas perdue pour la chose publique. Ce sera le lieu d'une méditation féconde dont les fruits mûriront avec le temps.

C'est dans la prochaine session que le Tribunal, entièrement libre dans sa marche, prendra l'attitude qui lui convient et qu'il pourra remplir dans toute son étendue sa mission constitutionnelle. On ne lui fera plus alors le reproche (quelquefois fondé) de parler dans un sens et de conclure dans un sens contraire (1) ».

Déjà, dans la séance du 23 pluviôse, Sédillez avait tenu le même langage au sujet de la rapidité des votes. Il cherchait à justifier l'attitude prise par le Tribunal durant la session, pendant laquelle il s'était résolu à émettre des votes favorables sur les projets proposés, tout en leur adressant de sévères critiques, et il faisait prévoir déjà l'attitude plus intransigeante qu'allait prendre cette assemblée dans la session suivante.

L'opposition avait été d'environ vingt ou trente membres sur cent. Quel était son caractère ? Il semble qu'il soit fort difficile de la définir. Était-elle une opposition de principe ou la simple hostilité d'un parti à l'égard du gouvernement ? Était-elle destinée à devenir permanente et irréductible ou, au contraire, était-elle accidentelle ?

Si l'on en croit l'avis émis par « le Journal des Débats », il semblerait que cette opposition ait eu ce dernier caractère. Il constatait, en effet, au sujet de la discussion du projet sur le rappel des émigrés, qu'il s'était produit une évolution curieuse dans l'opinion du Tribunal. Il montrait que les

---

(1) Séance du 23 ventôse an VIII, *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. I, p. 381 et 382.

opposants ordinaires avaient voté la loi et même enchéri sur les mesures proposées, alors que le parti favorable d'ordinaire au gouvernement avait élevé contre elle de vives et sérieuses objections.

Il convient seulement de faire remarquer que cette opposition, en somme peu considérable, ne nuisait nullement à la marche du gouvernement et qu'il n'en était guère gêné.

Bonaparte, d'ailleurs n'en fit pas grand cas, car en admettant même qu'elle fût susceptible de grandir avec le temps, le Premier Consul disposait de tous les moyens, même pacifiques, de la réduire ou de s'opposer à ses progrès. Et tout laissait supposer, comme les événements qui se déroulèrent plus tard le confirmèrent, qu'à mesure que le pouvoir exécutif se fortifierait, l'hostilité du pouvoir législatif s'apaiserait.

Le prestige que Bonaparte avait gardé aux yeux de la nation n'était même pas atteint ; car il était trop haut placé dans l'assentiment général, et les lois salutaires sur les grandes questions de réorganisation de la France avaient répondu trop bien au vœu de l'opinion, pour qu'il eût à redouter les attaques dont le gouvernement était l'objet.

Il ne faut pas oublier d'ailleurs que l'on sortait à peine de la période de la toute puissance des assemblées législatives permanentes et l'on doit penser que Bonaparte devait s'estimer heureux de n'avoir en face de lui qu'une opposition aussi peu redoutable.

Il en fut cependant inquiet et, dès la constitution de cette ombre de représentation nationale, il ne cessa d'agir pour l'anéantir. Car, comme l'a remarqué Thibaudeau, « plus son autorité s'étendait et se fortifiait, moins il supportait que sa volonté fût contrariée ; il ne s'en cachait pas et ses discours menaçants et dédaigneux contre les hommes, qui regardaient la discussion comme un droit et un devoir, ébranlaient singulièrement les institutions constitutionnelles... Comment le Premier Consul, qui laissait une pleine liberté d'opinion dans le Conseil d'Etat, ne put-il la supporter dans le Tribunat ? C'est qu'elle s'exerçait publiquement et qu'au Conseil d'Etat la discussion était secrète. Il avait dit quelquefois à des tribuns : — Au lieu de déclamer à la tribune, pourquoi ne venez-vous pas discuter avec moi dans mon cabinet ? Nous aurions des conversations de famille comme dans mon Conseil d'Etat —.

En habile tacticien, il cherchait à les attirer sur un terrain qui lui fût favorable, mais la Constitution avait créé un Tribunat et une tribune publique (1) ! »

La session se termina en mars. Au moment de se séparer, le Tribunat eut à examiner une proposition de résolution soutenue par Benjamin Constant, concernant les occupations de l'assemblée pendant les vacances du Corps législatif. Celui-ci, en effet, ne devait, aux termes de la Constitution, siéger que pendant quatre mois ; le Tribunat, au contraire était permanent ; il pouvait donc toujours se réunir.

---

(1) Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 198.

On proposa de l'occuper à étudier les pétitions et les vœux, de les confier à l'examen de commissions distinctes et de se ménager ainsi un contrôle continu sur les actes du gouvernement et leur discussion permanente.

Cette proposition fut repoussée, car la majorité du Tribunal craignait que, par une ingérence incessante dans le fonctionnement du pouvoir exécutif, on en vint à en troubler le jeu normal.

Il fut cependant décidé que le Tribunal, pendant les vacances du Corps législatif se réunirait une fois par quinzaine pour entendre un rapport sur les pétitions, rapport qui serait fait par le bureau de l'assemblée, constitué par le président et les secrétaires.

Une proposition semblable fut reprise par le tribun Chénier le 23 germinal an VIII, après la session extraordinaire qui avait duré du 1<sup>er</sup> au 10 germinal. Exposant son point de vue, il disait que la Constitution a limité le temps de la session du Corps législatif, mais « elle n'a pas prétendu anéantir pendant huit mois toute espèce de forme du gouvernement représentatif ».

Il demandait que le Tribunal tint deux séances par mois, le 1<sup>er</sup> et le 16, et proposait d'étudier, pendant ces séances, les vœux à présenter au gouvernement et susceptibles d'intéresser la marche de l'administration et la législation.

« Ainsi, Tribuns, vous remplissez toute l'étendue de votre mission ; ainsi... vous, Conseil du peuple... en émettant votre vœu, vous étendez, vous éveillez, vous ralliez l'opinion publique et vous influez sur les lois à venir par une

force incalculable, illimitée, puisqu'elle est uniquement morale et que l'opinion n'a pas de limites... En vain les ennemis de la raison publique... espèrent-ils de défaire pièce à pièce l'édifice de la Révolution française ; en vain s'imaginent-ils nous faire reculer vers les chimères fanatiques, vers les préjugés féodaux (1) ».

Le ton devenait agressif vis-à-vis du gouvernement, mais Chénier ajoutait cependant que la prudence circonspecte du Tribunal pendant ces séances le maintiendrait encore dans l'émission pure et simple des vœux.

La proposition fut adoptée « unanimement ».

Ces séances d'ailleurs n'eurent que peu d'intérêt ; elles « furent, selon l'expression de Thibaudeau, assez nulles et il ne s'y passa rien qui pût inquiéter le gouvernement (2) ». Le Tribunal n'y examina, en effet, que des motions d'ordre ou des pétitions sur des sujets peu importants.

A la séance du 3 messidor an VIII, en réponse au message des Consuls, Daunou lut un rapport dans lequel il faisait l'éloge de Desaix, dont il dit qu'il était « un soldat intrépide, un capitaine expérimenté, un élève de Moreau ».

Il affectait ainsi de louer les vertus de Desaix, de le comparer à Moreau, dont on connaissait la sourde rivalité avec le Premier Consul et de passer sous silence la gloire que le général Bonaparte s'était acquise, durant une campagne qui venait de se terminer si brillamment.

---

(1) Moniteur du 24 germinal an VIII.

(2) Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 197.

Le Tribunat adressa alors aux Consuls le message suivant : « Consuls, votre message sur la journée de Marengo a inspiré au Tribunat le vœu qu'il s'empresse de vous communiquer. L'armée s'est couverte d'une gloire nouvelle, mais elle a perdu un de ses héros. La mort de Desaix est un malheur public au sein des plus éclatants triomphes. Que le Premier Consul revienne vainqueur et pacificateur, tel était, en ventôse dernier, le vœu, ou plutôt le présage du Tribunat. Déjà la victoire a préparé et commencé la paix. La paix est le besoin des peuples ; elle est l'intérêt le plus vrai des gouvernements... ». Et le Tribunat décidait que, dans la séance du 16, il porterait le deuil de Desaix et des braves tués à Marengo,

Si le Tribunat affecta de louer plutôt l'héroïsme de Desaix que la gloire de Bonaparte, le peuple, au contraire, commença dès ce moment à croire à « l'étoile », à « la mission providentielle » du Premier Consul. Aussi à l'occasion de la tentative de complot de Cerrachi et d'Aréna, le 18 vendémiaire an IX, le Tribunat, qui était seul réuni, crut-il devoir se rendre en corps auprès du Premier Consul pour lui adresser ses félicitations et lui dire que sa vie était nécessaire à la République et qu'elle devait être défendue comme le bonheur public dont elle était le gage, afin que la France ne fût point replongée dans le chaos.

Il semble que, dès ce jour, se précisa le rêve ambitieux du général.

L'attentat de la rue Saint-Nicaise du 3 nivôse an IX servit ses desseins. Bonaparte, bien que les preuves démon-

trassent que cet attentat était dû aux royalistes, voulut prendre ce prétexte pour se débarrasser des républicains, « des jacobins » et décida de déporter les principaux opposants.

Thiers prétend que le Premier Consul désirait que cette décision fût prise en forme de loi, afin que le Corps législatif assumât la responsabilité de cette mesure.

Il semble, au contraire, qu'il eût lui-même été partisan « d'un acte de gouvernement », car il redoutait qu'une loi de proscription ne fût pas obtenue du Tribunat et du Corps législatif, malgré les termes dans lesquels était rédigée l'adresse du Tribunat au Premier Consul le lendemain de l'attentat : « Le Tribunat, disait-elle, est uni au gouvernement par tous les intérêts et par toutes les affections.

La position intérieure de la République et la nature des crimes dont nous sommes témoins nous ont prouvé que la législation n'est pas telle qu'il la faudrait pour les prévenir ou pour les punir avec la célérité nécessaire.

Que le gouvernement présente les mesures que l'intérêt public exige et comptez, Citoyen Consul, sur le zèle du Tribunat, comme il ne cessera de compter sur votre prudence et votre énergie ».

Il fut décidé que la résolution serait signée par le Premier Consul et que le Sénat serait appelé à dire si cette mesure était ou non « conservatrice de la Constitution ».

Le Conseil d'Etat pensait, en effet, qu'un acte de police suffisait, mais que, « pour rassurer la nation et prémunir le gouvernement lui-même contre tout acte dangereux à la

liberté publique », il était bon que le Sénat fût consulté. Sur l'avis conforme de ce corps, une liste de cent trente noms fut arrêtée, à laquelle les Consuls en ajoutèrent quelques autres, spontanément (1) ».

Personne ne protesta et le Tribunat, par son silence, se fit le complice de cette illégalité doublée d'une injustice.

La session ordinaire de l'an IX s'ouvrit le 1<sup>er</sup> frimaire. Elle débuta au Tribunat par une discussion assez âpre au sujet de la loi sur les archives de la République. Il s'agissait de décider où seraient placés et conservés les divers actes, tels que lois, traités, etc... Le Tribunat vota contre le projet par 85 voix contre 5 et obtint son rejet par le Corps législatif.

Il n'y avait d'ailleurs, dans ce rejet aucune signification politique. Les adversaires de la loi prétendaient simplement qu'elle était incomplète. C'est ce que constatait Regnault, orateur du gouvernement, à la tribune du Corps législatif. « J'écarte, disait-il, la pensée d'une possibilité de jalousie de pouvoirs, aussi improbable qu'impossible, d'après l'heureuse harmonie qui règne entr'eux. Elle subsistera, fondée sur la conduite et les principes du gouvernement, sur ce sentiment universellement vrai que l'usurpation est le partage de la faiblesse et que le gouvernement français, fort de l'opinion nationale et de son union avec les autres branches de la législature ne peut vouloir porter atteinte à leurs droits, puisque ce serait toucher à sa propre prérogative ».

---

(1) A. Aulard dans Lavisce et Rambaud, *Histoire générale*, t. IX, p. 21.

Et Jubé, orateur du Tribunat, reprenait : « L'harmonie sera toujours religieusement maintenue par le Tribunat. S'il se livre des combats... ils auront tous et toujours pour but la plus noble et la plus sacrée des causes, la solidité du gouvernement, l'honneur de la législation, l'affermissement de la liberté, le bonheur et la gloire des citoyens français (1) »

D'autres combats se livrèrent, en effet, au sujet du projet de loi, qui réduisait le nombre des juges de paix de six mille à deux mille cinq cents et qui leur enlevait leurs attributions de police judiciaire pour les confier à d'autres magistrats. Benjamin Constant en proposa le rejet. Finalement, le 27 nivôse, conformément aux conclusions du rapporteur Faure, le Tribunat l'adopta, mais seulement par 59 voix contre 32.

Les lois de finances furent aussi très vivement attaquées. Dans le débat sur la fixation des contributions de l'an X, Chassiron fit remarquer que ce projet présenté n'était point la loi annuelle de finances et qu'elle ne dispensait point le gouvernement « de présenter l'état complet des recettes et des dépenses de l'exercice ».

Béranger fut plus agressif encore et fit remarquer que la France n'avait aucun système de finances, « que nos lois, sur cette matière, sont en contradiction perpétuelle avec l'intérêt public et particulier (2) ».

Malgré de si sévères critiques, le Tribunat adopta le pro-

---

(1) Cité par Thibaudeau, *op. cit.*, p. 201 et 202.

(2) Séance du 18 ventôse (Moniteur du 19 ventôse an IX).

jet, mais par 56 voix contre 30. Il rejeta, en revanche, le plan de finances proposé par le gouvernement et par lequel celui-ci, tenant à profiter du retour du crédit, voulait substituer la ressource des créations de rentes à celles des aliénations de biens nationaux. Il voulait aussi achever la liquidation de la dette publique et en assurer le service d'une manière certaine et régulière.

Les opposants du Tribunal votèrent bien les 415 millions pour l'année courante de l'an IX, mais prétendirent que le règlement de l'arriéré renouvelait la banqueroute à l'égard des années V-VI-VII en ne consolidant les créances qu'à 3 0/0 au lieu de 5 0/0, comme on le faisait pour celles de l'an VIII.

L'objection cependant était peu fondée, car les créanciers des années V, VI, VII, en recevant une rente consolidée de 3 0/0, touchaient encore plus que ne valait leur créance. Aussi le plan de finances fut-il rejeté le 28 ventôse par 56 voix contre 30, non pas à cause du fond, mais pour les vices que présentaient les moyens d'exécution, comme le remarque Thibaudeau.

Des cris de « Vive la République ! » ayant été proférés dès la proclamation du scrutin, sur la demande de Riouffe et de Chauvelin, le président fit évacuer la salle.

Le 21 mars, la discussion commença devant le Corps législatif. Benjamin Constant était au nombre des trois orateurs et parlait contre le projet. Néanmoins celui-ci fut ratifié par 227 voix contre 58.

La plus vive attaque que le gouvernement ait eu à sou-

tenir devant le Tribunal, eut lieu à l'occasion de la discussion du projet de loi sur l'institution des tribunaux spéciaux.

Devant l'augmentation des actes de brigandage commis dans certains départements par des bandes royalistes, le Premier Consul voulut instituer, pour les réprimer, des juridictions spéciales, la justice ordinaire restant impuissante, disait-il. Elles étaient destinées à remplacer les Commissions militaires que le gouvernement avait cru pouvoir établir dans les régions où il avait envoyé des troupes pour rétablir l'ordre. Ces colonnes mobiles avaient d'ailleurs déjà produit des effets salutaires et l'on pouvait se demander si elles ne suffiraient pas à ramener le calme dans les départements soulevés.

Ces tribunaux devaient être composés de trois juges ordinaires, de trois militaires et de deux adjoints. Ils devaient connaître des crimes commis par des bandes armées, des attentats contre les acquéreurs de biens nationaux et des tentatives d'assassinat contre les chefs du gouvernement. C'était là évidemment une juridiction exceptionnelle, mais que les circonstances pouvaient, à la rigueur, justifier ; de plus la création n'avait rien d'illégal, puisqu'en vertu de l'article 92 de la Constitution, la loi pouvait suspendre dans les lieux et pour le temps qu'elle déterminait l'empire de la Constitution.

Cette proposition passionna le Tribunal ; trente-huit orateurs se firent inscrire.

Duveyrer, rapporteur soutint le projet, en faisant remarquer que les circonstances exceptionnelles exigeaient une

procédure spéciale, que ces tribunaux n'étaient contraires ni à la lettre ni à l'esprit de la Constitution (1) et que même ils devaient marquer un retour à la légalité, puisqu'ils étaient destinés à remplacer les Commissions militaires. Daunou attaqua le projet. Dans la séance du 5 pluviôse, Isnard et Benjamin Constant le critiquèrent aussi très sévèrement ; d'abord parce que les délits et les crimes soumis à ces tribunaux n'étaient pas spécifiés clairement et que cette imprécision pouvait permettre au gouvernement de leur déférer tous les faits de nature à l'inquiéter ; ensuite parce qu'il n'y avait ni appel ni recours en cassation possibles, sauf pour la question de compétence.

Enfin, Benjamin Constant trouvait que l'autorisation générale donnée au gouvernement d'instituer ces tribunaux dans tous les départements où il le jugerait nécessaire était dangereux, à cause des abus qu'elle pouvait permettre. Et il résumait ses griefs par ces mots : « Le projet est inconstitutionnel ; la rédaction en est obscure. Il anéantit l'institution des jurés ; il livre les accusés pour toute espèce de crimes à l'arbitraire du tribunal spécial et du commissaire du gouvernement ; il n'offre aucun recours contre les violations de forme que le tribunal peut commettre. Dirigé, dans l'intention du gouvernement, contre des brigands, il menace en effet tous les citoyens ». Enfin Ginguéné, le 11 pluviôse, s'opposait au projet, car il s'étonnait qu'au

---

(1) Thibaudeau, *op. cit.*, p. 204 dit au contraire « D'après la Constitution, les adversaires du projet avaient raison... mais la nécessité des tribunaux spéciaux n'était pas douteuse ».

moment où la révolution était terminée, où les factions avaient disparu, on proposât l'établissement de juridictions spéciales.

Malgré ces critiques, la loi fut finalement votée le 14 pluviôse, mais à une majorité très faible, par 49 voix contre 41 au Tribunat et par 192 voix contre 88 au Corps législatif.

Devant ce vote, le Premier Consul ne dissimula pas sa mauvaise humeur. Dans une audience donnée au Sénat, il dit, en parlant du Tribunat : « Ginguéné a donné le coup de pied de l'âne; ils sont douze ou quinze métaphysiciens bons à jeter à l'eau. C'est une vermine que j'ai sur mes habits... Il ne faut pas croire que je me laisserai attaquer comme Louis XVI. Je ne le souffrirai pas ». Et il ajouta que si l'on voulait l'empêcher de rendre la paix et l'ordre à la France, il compterait sur l'opinion qui était avec lui et qu'il gouvernerait par des arrêtés consulaires.

Bonaparte témoigna d'autre part sa satisfaction pour le discours qu'avait prononcé Français de Nantes et qui avait déplu au Corps législatif. « Il vaut mieux, dit-il, perdre quelques voix et prouver que l'on sent les injures et qu'on ne veut pas les tolérer ».

Il se fâcha contre les Consuls Lebrun et Cambacérès qui blâmaient le ton inconvenant de ce discours et ajouta : « Ces gens-là sont comme le peuple, qui a quelquefois des vapeurs ; je ne m'en inquiète guère ».

En effet, malgré ces attaques, les dispositions vis-à-vis du gouvernement n'étaient pas mauvaises. Au Corps législatif, la majorité était des cinq sixièmes et au Tribunat des

deux tiers. Dans son ensemble, la session n'avait rien de particulièrement menaçant et l'opposition n'était, selon l'expression de Thibaudeau, « qu'un contrepoids à la rapidité avec laquelle le gouvernement étendait et fortifiait son pouvoir » (1). D'ailleurs l'opinion s'occupait peu de ces querelles stériles.

---

(1) Thibaudeau, *op. cit.*, p. 205.



## CHAPITRE II

### « L'épuration » du Tribunal (Sénatus-Consulte du 22 ventôse an VIII)

La session de l'an X semblait devoir s'ouvrir (1) sous les meilleurs auspices, par la présentation de nombreux traités de paix. Cependant le Tribunal était particulièrement agité par les progrès du despotisme et par le projet du Concordat et celui du Code civil, qu'il trouvait trop peu conforme à l'égalité. Les savantes précautions constitutionnelles de Sieyès n'étaient donc pas parvenues à empêcher l'agitation au sein des pouvoirs publics. Le Tribunal sentait combien vain était le rôle qui lui était dévolu ; le Corps législatif comprenait le ridicule du silence qui lui était imposé ; le Sénat lui-même était mécontent. Tous ces corps politiques jalousaient le Conseil d'Etat, qui avait seul réellement avec le Premier Consul une fonction active et prépondérante, puisqu'il était associé par lui à la direction effective du gouvernement.

Sieyès s'était donc trompé, quand il avait cru assoupir cette société par le jeu de pouvoirs savamment mais arbitrairement combinés. Il n'avait pas prévu qu'elle s'agite-

---

(1) 1<sup>er</sup> frimaire an X (2 novembre 1801).

rait encore et qu'elle pourrait peut-être être soumise, contenue par un maître, mais non point endormie, comme il l'avait pensé. Bonaparte était fort contrarié de cette opposition qui, jusque-là peu redoutable, allait désormais franchement se manifester.

Il appelait les membres du Tribunal des brouillons auxquels il saurait rompre en visière et dont il briserait les résistances. Dans sa colère, il disait pendant une conversation avec Cambacérès : « Il faut prouver à ces gens-là qu'on ne les craint pas, et ils auront peur, à condition qu'on n'ait pas peur soi-même ».

Après l'exposé de la situation de la République fait par trois Conseillers d'Etat au Corps législatif et au Tribunal, le gouvernement déposa sur le bureau du Corps législatif le traité de paix avec la Russie et les trois premiers titres du Code civil. Le projet du Concordat ne fut pas encore présenté.

La communication du traité avec la Russie servit de prétexte à une scène violente, à l'occasion du mot « sujets » introduit dans l'article 3 et qui visait les mesures à prendre par les deux gouvernements contre ceux de leurs ressortissants qui pourraient attenter au repos des deux pays. Ces dispositions visaient, d'une part les émigrés français, d'autre part les Polonais.

A ce sujet, le tribun Thibaut dit : « Il s'est glissé dans le texte de ce traité une expression inadmissible dans notre langue et qui ne saurait y être supportée. Il s'agit du mot « sujets » appliqué aux citoyens de l'un des deux Etats. Une République n'a point de sujets mais des citoyens. C'est

sans doute une erreur de rédaction, mais il est indispensable de la réparer ». L'effet produit par cette intervention fut considérable ; mais le président coupa court en disant que, pour le moment, le traité n'était pas mis en discussion et qu'il convenait seulement de nommer une commission pour en examiner le texte. Le 16 frimaire eut lieu la discussion. Précédemment, dans le sein de la commission, Costaz, rapporteur, convaincu par Bonaparte du vrai sens diplomatique du mot « sujet », avait conclu à l'adoption de l'article visé, tout en blâmant l'emploi de ce mot.

La discussion s'envenima quand le Tribunat, sur la proposition de Jard-Panvillier, se fut formé en comité secret. Il voulut rejeter le traité. A ce moment, Chénier fit savoir à l'assemblée qu'il avait d'importantes choses à dire devant l'opinion et demanda que la séance publique fût reprise. Alors un tribun, peu connu, prit la parole ; « Je n'entends rien, dit-il, à la diplomatie ; je n'en sais ni l'art ni la langue. Mais je vois dans le traité proposé un traité de paix. Un traité de paix est une chose précieuse qu'il faut adopter en entier, avec tous les mots qu'il renferme. Croyez que la France ne vous pardonnerait pas un rejet et que la responsabilité qui pèserait sur vous serait terrible. Je demande donc que la discussion soit terminée, la séance rendue publique et le traité mis immédiatement aux voix ».

La séance fut cependant renvoyée au lendemain. Ce jour-là, Benjamin Constant prononça un discours très subtil et Chénier dit que cinq millions de Français étaient morts

pour n'être plus sujets et que ce mot devait rester enseveli dans les ruines de la Bastille.

Ginguené voulut terminer le débat en reconnaissant qu'il n'était pas possible de repousser le traité pour un mot et il proposa d'émettre le vœu motivé suivant : « Par amour pour la paix, le Tribunat adopte le traité conclu avec la Cour de Russie ». De Girardin, qui était un des membres les plus spirituels de l'assemblée, fit repousser ces propositions et décida le Tribunat à passer aux voix.

Le traité fut enfin ratifié par 77 voix contre 14 (1). L'opposition avait voulu, dans cette discussion, marquer seulement son mécontentement, sans entrer en lutte avec le Premier Consul. Cependant le conflit était dans l'air. L'opinion sage le redoutait et se demandait comment il pourrait se dénouer sans violence, le droit de dissolution n'ayant pas été prévu par la Constitution.

La lutte reprit à propos de la discussion du projet du Code civil que Benjamin Constant, Chénier, Ginguené, Andrieux qualifiaient, avec un manifeste parti pris de dénigrement, une plate compilation fastueusement appelée Code civil de France.

Les tribuns critiquaient en général ce code qu'ils trouvaient peu conforme aux principes de 1789 et qui en effet constituait une réaction par rapport au projet que la Convention avait voté en partie.

---

(1) Séance du 17 frimaire an X, *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. III, p. 60 et Procès-verbal des séances du Tribunat, *Archives nationales*, C. IX<sup>A</sup> 1 et C. IX<sup>A</sup> 6.

Le titre I, déposé au Tribunal le 12 frimaire an X, contenait des dispositions indiquant comment les lois étaient promulguées, comment elles devenaient exécutoires, jusqu'où s'étendaient leurs effets ; elles prescrivaient le mode général d'application des lois et rendaient immuables celles qui concernaient l'ordre public et la morale.

A la séance du 18, la Commission, par l'organe de son rapporteur Andrieux, critiqua le titre I qui, selon elle, contenait des axiomes de morale et des règles de jurisprudence qui n'appartenaient pas nécessairement au Code civil et pouvaient trouver place partout ailleurs.

Andrieux trouvant la rédaction vicieuse, disait : « Une loi de huit articles non ordonnés entre eux... n'est pas une introduction convenable au Code civil, un portique digne de la majesté de l'édifice que l'on veut élever (1) » ; et il concluait au rejet.

Le 19, Thiessé prit la parole pour dire qu'il considérait comme dangereuse la disposition qui interdit les lois rétroactives, car affirmait-il, les individus nés sous le régime du droit d'aînesse pourraient dire que la loi sur l'égalité des partages est nulle, quant à eux, parce que rétroactive : ce qui ne serait pas admissible !

Le lendemain, le titre I relatif « à la publication, aux effets et à l'application des lois en général » était repoussé par 65 voix contre 13 et rejeté également au Corps législatif par 142 voix contre 139.

---

(1) Séance du 18 frimaire an X (Moniteur du 19) et Procès-verbal du Tribunal, *Archives nationales*, C. IX<sup>A</sup> 1 et C. IX<sup>A</sup> 13.

Ce vote était un symptôme grave. Le rapport de Siméon, à la séance du 27 frimaire, sur le titre relatif « à la jouissance et à la privation des droits civils » concluait encore au rejet.

Le Premier Consul, exaspéré de cette opposition, ne savait s'il devait différer le dépôt des autres titres du Code civil ou s'il devait en modifier le mode de présentation au Corps législatif « Que voulez-vous faire, disait-il, avec des gens qui, avant la discussion, disaient que les Conseillers d'Etat et les Consuls n'étaient que des ânes et qu'il fallait leur jeter leur ouvrage à la tête ? Que voulez-vous faire quand un esprit tel que Siméon accuse une loi d'être incomplète, parce qu'elle ne déclare pas que les enfants nés de Français dans les colonies françaises sont français ?

En vérité on est confondu en présence de si étranges aberrations. Même avec la bonne foi apportée dans cette discussion au sein du Conseil d'Etat, nous avons eu la plus grande peine à nous mettre d'accord. Comment y parvenir dans une assemblée cinq ou six fois plus nombreuse et qui discute sans bonne foi ? Comment rédiger un code tout entier dans de pareilles conditions ? J'ai lu le discours de Portalis au Corps législatif, en réponse aux orateurs du Tribunat ; il ne leur a rien laissé à dire ; il leur a arraché les dents. Mais quelque éloquent qu'on soit, parlât-on vingt-quatre heures de suite, on ne peut rien contre une assemblée prévenue et qui est résolue à ne rien entendre ».

Bonaparte consulta le Conseil d'Etat. Plusieurs avis furent émis ; les uns proposaient de ne présenter aux assemblées que des principes généraux, pour confier ensuite à la

voie réglementaire les développements. D'autres proposaient de présenter le Code entier en une seule fois ; mais cela n'était guère possible, le droit d'amendement n'existant pas ; d'autres enfin étaient d'avis de déposer le Code en bloc, comme un traité, avec une loi d'acceptation à côté ; mais la mesure semblait trop dictatoriale. Suivant les conseils de Tronchet, on soumit aux assemblées les deux autres titres du Code civil. « Oui, dit le Premier Consul, nous pouvons risquer encore deux batailles. Si nous les gagnons, nous continuerons la marche commencée ; si nous les perdons, nous rentrerons dans nos quartiers d'hiver et nous aviserons au parti à prendre... Nous aurons ensuite l'instruction publique et le budget. Ce qui m'a frappé, c'est l'expectative de neuf combats sur neuf projets de lois » (1).

Entre temps, Portalis, dans des conversations particulières avec des tribuns, cherchait à les convaincre du mauvais effet de leur attitude : « Quand il ne s'agit que de savoir, disait-il, si une loi est plus ou moins parfaite, la majorité doit l'adopter ; car si l'on voulait épiloguer sur chaque article, quel gouvernement pourrait marcher ? Voyez en Angleterre : il y a toujours majorité pour le gouvernement... discutez, fort bien ; mais la majorité doit sacrifier ses opinions particulières à l'ordre public. Si vous ne savez pas votre métier, on sera obligé de vous mettre à la diète des lois » (2).

---

(1) Cité par Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 222.

(2) Cité par Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 218.

Le Tribunal, qui sentait l'opinion se prononcer contre lui, adopta le 7 nivôse par 64 voix contre 22 (1), sur un rapport de Duchesne et malgré l'opposition de Benjamin Constant, le titre relatif aux actes de l'état civil, qui était hostile au clergé.

En revanche, le 11, le projet sur la jouissance et la privation des droits fut repoussé par 61 voix contre 31 (2).

L'opposition devenait donc maintenant irréductible. Elle s'était déjà manifestée d'ailleurs au moment de la question du rétablissement de la peine de la marque et surtout au sujet du projet de loi sur les colonies. Elle se montra encore dans les scrutins pour les places vacantes au Sénat. Une était vacante par la mort du sénateur Crassous, les deux autres étaient à pourvoir en vertu de la Constitution. Le Tribunal, ainsi que le Corps législatif, avaient désigné Daunou par 48 voix (3) contre 39 au général Lamartillière. Or tout le monde savait que Daunou s'était brouillé publiquement avec le Premier Consul, au moment de la discussion de la loi sur les tribunaux spéciaux et qu'il voulait rester en dehors des travaux législatifs « tant que durerait la tyrannie ».

Bonaparte, au comble de la colère, était résolu à briser

---

(1) Procès-verbal du Tribunal, *Archives nationales*, C. IX<sup>A</sup> 24.

(2) Procès-verbal du Tribunal, *Archives nationales*, C. IX<sup>A</sup> 28.

(3) Procès-verbal du Tribunal, *Archives nationales*, C. IX<sup>A</sup> 24 (séance du 11 nivôse an VIII).

tous les obstacles qui l'empêchaient de réaliser « le bien de la nation », qu'il souhaitait.

Le lendemain, 12 nivôse, il donna audience aux sénateurs et leur dit au sujet de la désignation de Daunou comme candidat : « Vous ne voulez donc plus nommer de généraux ? Cependant vous leur devez la paix ; ce serait le moment de leur témoigner votre reconnaissance ». Ensuite, après quelques paroles aigres, il ajouta, en regardant Sieyès : « Il y a des gens qui veulent nous donner un Grand Electeur et qui songent à un prince de la maison d'Orléans. Ce système, je le sais, a des partisans même au Sénat ». Sentant qu'il était personnellement visé, Sieyès rougit et se retira. Le Premier Consul poursuivant : « Je vous déclare, dit-il, que si vous nommez M. Daunou sénateur, je prendrai cela pour une injure personnelle et vous savez que je n'en ai jamais souffert aucune (1) ». Aussi prit-il la décision, dès ce jour, d'humilier l'opposition. « On ne peut marcher avec une institution aussi désorganisatrice ; il ne faut pas d'opposition... Qu'est-ce que le gouvernement ? Rien, s'il n'a pas l'opinion. Il faut organiser la Constitution de manière que le gouvernement marche. Le gouvernement actuel est le vrai représentant du pays ».

Bonaparte voulait laisser chômer le pouvoir législatif, le mettre à la diète des lois, selon l'expression de Portalis ; ne lui proposer que les lois de finances, « pour lui donner,

---

(2) Cité par Stanislas de Girardin, *Mémoires*, III, p. 249.

disait-il, un os à ronger » ; puis trouver une occasion pour briser cet organe gênant de la Constitution.

Mais Cambacérès le persuada de renoncer aux mesures illégales et violentes : « Vous pouvez tout, lui dit-il. On souffrirait tout de votre part ; on a bien permis au Directoire de faire ce qu'il a voulu, au Directoire qui n'avait pour lui ni votre gloire, ni votre ascendant, ni vos immenses succès militaires et politiques ; mais le coup d'Etat du 18 fructidor, tout nécessaire qu'il était, a perdu le Directoire. Il a rendu la Constitution directoriale si méprisable, que personne ne l'a plus prise au sérieux. La nôtre est bien meilleure. En ayant l'art de s'en servir, on peut faire le bien avec elle. Ne la livrons donc pas au mépris public, en la violant au premier obstacle qu'elle nous présente ».

Cambacérès admit « la mise à la diète » des assemblées législatives et voulut, pour supprimer l'opposition, que l'on usât seulement des dispositions de l'article 38 de la Constitution, aux termes duquel le premier renouvellement du Corps législatif et du Tribunat aurait lieu en l'an X ; l'époque exacte n'était pas précisée.

Comme on voulait, au moyen de ce texte, exclure vingt membres du Tribunat et soixante du Corps législatif parmi les hommes dont l'hostilité était la plus active, il s'agissait d'obtenir l'interprétation de l'art. 38 dans le sens désiré.

Comme le texte était muet sur la façon dont serait désigné le cinquième sortant, le Sénat pouvait, pour cette opération, se référer soit au sort, soit au scrutin.

Par ce procédé, on rendait ainsi le Sénat arbitre de la

question et juge des conflits qui pouvaient s'élever entre les assemblées législatives et le gouvernement. C'était là le seul procédé possible en l'absence de la faculté de dissolution.

Le 3 janvier, Bonaparte envoya au président du Corps législatif, pour lui annoncer le retrait du projet du Code civil, un message assez injurieux, conçu en ces termes :

« Le gouvernement a résolu de retirer le projet de loi du Code civil. C'est avec peine qu'il se trouve obligé de remettre à une autre époque les lois attendues avec tant d'intérêt par la Nation ; mais il s'est convaincu que le temps n'est pas venu, où l'on portera dans ces grandes discussions le calme et l'unité d'intention qu'elles demandent ».

L'opposition au Corps législatif tomba aussitôt. Il proposa pour la dernière place vacante au Sénat, le général Lamartillière par 233 voix sur 252 votants. Le Tribunal lui-même désigna comme candidat à la deuxième place, le 19 nivôse, par 62 voix, contre 14 à Daunou, le tribun Dêmeunier, modéré qui avait des relations proches du Premier Consul et auquel celui-ci avait d'ailleurs promis la dignité de sénateur.

Immédiatement après le retrait du Code civil, tous les travaux législatifs furent suspendus et Bonaparte partit pour un mois à Lyon constituer la République cisalpine.

Les assemblées ne furent pas renvoyées, car la Constitution n'avait pas plus prévu leur prorogation que leur dissolution ; mais on ne leur fournit aucun travail.

Le Code civil avait été retiré ; on retira également la loi

rétablissant la marque pour crime de faux. La loi sur l'instruction publique et le projet de Concordat n'avaient pas été présentés.

On voulait ainsi laisser porter à ces assemblées, aux yeux de la nation, la responsabilité d'une interruption absolue dans les travaux législatifs.

Cependant le gouvernement cherchait le moyen légal de briser l'opposition.

Cambacères finit par faire adopter par Tronchet sa manière de voir sur l'interprétation de l'art. 38 de la Constitution. Au Conseil d'Etat, l'on discuta longuement pour savoir si la désignation se ferait par le sort ou le scrutin ; finalement on laissa le Sénat libre, et, dominé par cet amour du repos et du pouvoir qui s'était emparé de tous, il consentit à écarter les opposants. Lacépède, Laplace, Jacqueminot ayant admis la solution proposée, on mit à exécution le message du 17 nivôse an X du Premier Consul, qui disait : « Sénateurs, l'art. 38 de la Constitution veut que le renouvellement du premier cinquième du Corps législatif et du Tribunat ait lieu l'an X et nous touchons au quatrième mois de cette année. Les Consuls ont cru devoir appeler votre attention sur cette circonstance.

Votre sagesse y trouvera la nécessité de vous occuper sans délai des opérations qui doivent précéder ce renouvellement ».

L'opposition s'assembla immédiatement pour rédiger un mémoire de protestation et pour le présenter au Sénat. Mais, sur les conseils de Cambacères, elle y renonça.

Après une longue discussion, le Sénat, le 25 nivôse, décida, par 46 voix contre 13, de se référer au scrutin pour désigner les quatre cinquièmes des membres qui devaient rester.

De Lyon, le Premier Consul ne demeurait pas indifférent à ces délibérations. Il écrivait notamment le 28 au Consul Cambacérès : « Votre lettre du 25 m'a instruit des délibérations du Sénat. Je vous prie de tenir la main à ce qu'on nous débarrasse exactement des vingt et soixante mauvais membres que nous avons dans les autorités constituées.

La volonté de la nation est que l'on n'empêche point le gouvernement de faire le bien et que la tête de la Méduse ne se montre plus dans nos tribunes et dans nos assemblées.

La conduite de Sieyès, dans cette circonstance, prouve parfaitement, qu'après avoir concouru à la destruction de toutes les constitutions depuis 91, il veut encore s'essayer contre celle-ci. Il est bien extraordinaire qu'il n'en sente pas la folie. Il devrait faire brûler un cierge à Notre-Dame pour s'être tiré de là si heureusement et d'une manière si inespérée. Mais, plus je vieillis et plus je m'aperçois que chacun doit remplir son destin... ».

« L'élimination » eut lieu à la fin de nivôse et au commencement de pluviôse.

Ce ne fut que par le Sénatus-Consulte du 22 ventôse an X (13 mars 1802) (1), transmis au Tribunal le 29 ventôse, que l'on connut officiellement le mode de renouvellement des

---

(1) Coll. B. L., 3<sup>e</sup> série, V, n<sup>o</sup> 1301, p. 369.

quatre premiers cinquièmes du Tribunal et du Corps législatif.

Celui-ci annonçait qu'il avait adopté, « comme plus conforme à la nature de ses fonctions, le mode de scrutin électif de ceux des membres composant actuellement le Corps législatif et le Tribunal qui doivent continuer leurs fonctions cette année ».

Le Sénat ajoutait d'ailleurs qu'il adopterait le même mode électif pour les renouvellements partiels qui auraient lieu dans les années XI, XII, XIII ; et l'acte du Sénat en date du 27 ventôse, publié le 29, faisait connaître la liste des quatre-vingts membres élus pour continuer leurs fonctions (1).

Le Tribunal ainsi « écrémé », selon la pittoresque expression de Madame de Staël, perdait la plupart de ses opposants et parmi eux : Chénier, Ginguené, Chazal, Bailleul, Courtois, Ganilh, Daunou et Benjamin Constant. « Les autres, comme le remarque Thiers, gens de lettres ou d'affaires, anciens conventionnels, anciens prêtres, n'avaient eu d'autres titres, pour entrer au Tribunal, que l'amitié de M. Sieyès et de son parti. Ce même titre les en fit sortir (2) ».

Le Premier Consul montrait, par cette mesure, que, malgré l'affermissement de son pouvoir, il était incapable de supporter une opposition, trop faible cependant pour gêner

---

(1) Coll. B. L., 3<sup>e</sup> série, V, n° 1303, p. 377 et Procès-verbal du Tribunal, *Archives nationales*, C. IX<sup>a</sup> 45.

(2) Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. III, p. 410.

la marche du gouvernement et pour paralyser ses désirs ambitieux.

La nécessité de briser la résistance d'un corps qui, par son opposition, aurait été un obstacle au bien de la nation, ne pouvait même pas être alléguée pour excuser cet acte, car cette opposition était, peut-être incommode, mais nullement dangereuse.

Elle n'a d'ailleurs sans doute pas mérité entièrement les éloges qu'on lui a souvent décernés; si elle s'efforça de mettre obstacle à des mesures peu libérales, elle fut souvent inconséquente et tracassière; elle repoussa le Code civil; elle tenta de s'opposer à la conclusion du Concordat qui devait ramener la paix religieuse.

En revanche, elle demeura silencieuse en présence de la proscription des républicains injustement et illégalement déportés après l'attentat de la machine infernale.

Il convient cependant de reconnaître qu'un sincère amour de la liberté animait la plupart des membres du Tribunal; mais il semble également qu'un sentiment d'envie contre le Conseil d'Etat poussait beaucoup de tribuns en présence de l'impuissance déclamatoire du rôle que la Constitution leur laissait.

Après cette élimination, les assemblées devinrent plus dociles, mais elles gardèrent encore une certaine indépendance.

La liste des nouveaux membres, arrêtée par le Sénat le 6 germinal, fut communiquée au Tribunal le 7. Cette assemblée ne s'était pas servi, pour les nouveaux choix, des

listes de notabilités imaginées par Sieyès et qui n'avaient pas donné les résultats attendus.

Bonaparte, dans une lettre à Cambacérès, datée de Lyon le 2 pluviôse, manifestait son désir de voir le Sénat nommer une douzaine de préfets, soit au Corps législatif soit au Tribunal, sans doute parce qu'il pensait devoir trouver chez eux plus de dévouement. Au Tribunal, il en entra deux, en effet, mais les plus considérables parmi les nouveaux membres furent d'abord Lucien Bonaparte, qui revenait d'une ambassade en Espagne, qui avait été plus agitée qu'utile et qui montrait alors l'intention de servir les intérêts de son frère dans un des grands Corps de l'Etat ; ensuite Carnot qui avait quitté, depuis peu, le ministère de la guerre où il n'avait pas plu au Premier Consul. Il n'était pas favorable au gouvernement, mais c'était un personnage grave, universellement respecté, dont l'opposition ne devait être ni active ni redoutable. Il y avait enfin Daru « administrateur capable et intègre, esprit sage et cultivé ».

Immédiatement après le renouvellement du Tribunal, cette assemblée, sous l'inspiration du Premier Consul, introduisit un changement capital dans la procédure des délibérations des lois (1).

Déjà, le 2 nivôse, à l'occasion du projet sur l'instruction publique, Napoléon avait exprimé en ces termes ses idées sur l'organisation du travail préparatoire au sein du Tri-

---

(1) Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 212 et *Le Consulat et l'Empire*, t. I, p. 419 ; ainsi que Locré, *Législation civile, commerciale et criminelle*, t. I, p. 34.

bunat : « Ils se livreront à une foule de déclamations vagues ; ils diront des injures pour se donner de l'importance, pour faire quelque chose. Avec la nation française, qui est toute prête à mépriser son gouvernement, si elle voit qu'on l'insulte impunément, il faut éviter ces injures. Il n'y a rien à gagner même lorsque nous les refuterions... Je leur ai dit : Croyez-vous que si le gouvernement voulait conspirer vous l'en empêcheriez ? Est-ce que la Constitution ne lui donne pas autant de pouvoir qu'il en veut et plus qu'il n'en peut porter ? On a dit que le citoyen Boulay avait fait perdre des voix en leur disant des injures ; moi, je trouve qu'il n'en a pas dit assez. On ne peut pas marcher avec une institution aussi désorganisatrice. La Constitution a créé un pouvoir législatif composé de trois branches ; chacune d'elle n'a pas le droit de s'organiser ; ce doit être la loi ; il faut donc en faire une qui organise le mode de délibération de ces trois branches.

Il faut diviser le Tribunat en cinq sections. La discussion des lois aura lieu secrètement dans chaque section ; on y bavardera tant qu'on voudra ; on pourra même introduire une discussion entre ces sections et celles du Conseil d'Etat. Il n'y aura que le rapporteur qui parlera en public. Alors on aura des choses raisonnables ». Et, poursuivant toujours sa conception de réforme des corps législatifs qui visait à leur enlever, avec la liberté de discussion, la possibilité d'une opposition, il disait : « Il n'en faut pas (d'opposition). En Angleterre elle n'a aucun danger. Les hommes qui la composent ne sont point des factieux ; ils ne regrettent ni le

régime féodal ni la terreur... ; chez nous, c'est bien différent ; ce sont les anciens Jacobins et les privilégiés qui forment l'opposition.

Ces gens-là ne briguent pas seulement les places ou de l'argent ; il faut aux uns le régime des clubs ; aux autres l'ancien régime. Il y a une grande différence entre la discussion dans un pays depuis longtemps constitué et l'opposition dans un pays qui ne l'est pas encore. Dans le Tribunat, les plus honnêtes gens courent après le succès, sans s'inquiéter s'ils ébranlent l'édifice.

Qu'est-ce que le gouvernement ? Rien, s'il n'a pas l'opinion. Comment peut-il contrebalancer l'influence d'une tribune toujours ouverte à l'attaque ? Là où il n'y a pas de patriciens, il ne doit pas y avoir de Tribunat. A Rome, c'était autre chose ; encore les tribuns y ont-ils fait plus de mal que de bien... Le gouvernement actuel est le représentant du peuple (1) ».

A ce discours, Portalis ajoutait : « L'action du gouvernement doit être modérée et non arrêtée. Son arbitraire n'est qu'un mal passager ; celui du Corps législatif serait l'apoplexie du Corps politique.

Les corps délibérants et discutants ne doivent avoir que le pouvoir de modérer le gouvernement et celui-ci doit avoir les moyens de prévenir les abus de la discussion. Il faut profiter des circonstances actuelles et renouveler promptement les deux branches du pouvoir législatif ».

---

(1) Cité par Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 226.

Enfin le 18 nivôse, Bonaparte expliquait nettement au Conseil d'Etat ses desseins.

Il voulait la division du Tribunal en cinq sections correspondant à celles du Conseil d'Etat ; communication secrète des projets de lois à la section compétente ; nomination, par la section, de trois orateurs discutant avec la section du Conseil d'Etat ; discussion et rédaction de la loi ; envoi du projet au Corps législatif ; rapport public et enfin discussion publique entre les orateurs du gouvernement et du Tribunal.

Comme un conseiller lui faisait remarquer qu'il détruisait ainsi la publicité des séances, le premier Consul dit : « Je ne vois pas cela ; d'ailleurs une constitution doit être faite de manière à ne pas gêner l'action du gouvernement et à ne pas le forcer à la violer... Chaque jour, on est obligé de violer les lois positives ; on ne peut faire autrement, sans cela il serait impossible d'aller... Mon projet assure l'examen calme et impartial de la loi et donne de la considération au Tribunal. Tribunal qu'est-ce que cela signifie ? C'est seulement une tribune, une tribune sage qu'il nous faut. Le gouvernement en a besoin.

Il n'est pas nécessaire d'avoir cent hommes pour discuter les lois faites par trente. Ils bavardent sans rien faire ; les trois cents sont sans parler. Trois cents hommes qui ne parlent jamais prêtent au ridicule.

Il eût suffi que le Corps législatif eût nommé au commencement de chaque session trente orateurs pour examiner et discuter les lois.

Il faut enfin organiser la Constitution de manière à ce que le gouvernement marche. On n'est pas assez convaincu de la nécessité de l'unité entre les grandes autorités ; sans cela rien ne peut aller. Alors il y a une inquiétude générale. Toutes les spéculations sont arrêtées. Chez une si grande nation, le plus grand nombre est hors d'état de juger sainement les choses... Encore une fois, il ne faut point d'opposition (1) ».

Adoptant le principe des conceptions de Bonaparte, le Tribunal vota, dans la séance du 11 germinal an X (2) un règlement qui décidait la division de l'assemblée en trois sections : de la législation, de l'intérieur et des finances. Ces sections étaient formées d'après les tableaux sur lesquels les tribuns s'étaient inscrits d'après leur compétence personnelle.

Tous les ans, après le renouvellement du cinquième, il devait être procédé à la recomposition des sections.

Lorsque le Tribunal était saisi d'un projet de loi, d'une adresse ou d'une pétition demandant un examen, il devait désormais, en principe, en renvoyer l'étude préparatoire à la section compétente. Seuls les déclarations de guerre et les traités devaient continuer à être renvoyés à des commissions spéciales nommées au scrutin ou présentées par le bureau au choix du Tribunal.

Quant aux projets de lois concernant la guerre, la marine

---

(1) Cité par Thibaudeau, *op. cit.*, p. 225 et suiv.

(2) *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. III, p. 407 et Procès-verbal du Tribunal, *Archives nationales*, C. IX<sup>A</sup> 48 (séance du 11 germinal).

et les colonies, ainsi que les traités de commerce, ils pouvaient, suivant la décision du Tribunal dans chaque cas particulier, être renvoyés soit à une ou plusieurs sections, soit à des commissions spéciales. Les sections nommaient leurs rapporteurs. Une section pouvait demander la réunion de l'une ou des deux autres sections ; mais, dans ce cas, la réunion des sections discutait sans prendre de décision définitive.

En même temps que le Tribunal modifiait ainsi l'organisation du travail préparatoire, un arrêté des Consuls, en date du 18 germinal an X, communiqué au Tribunal le 21 (1), décidait que les projets de lois en élaboration au Conseil d'Etat pourraient être communiqués officiellement à la section compétente du Tribunal avant d'être présentés au Corps législatif. Ces projets étaient alors discutés, dans cette section, en comité privé, puis examinés dans des conférences entre deux ou trois délégués de la section et autant de conseillers d'Etat, sous la présidence du deuxième ou du troisième consul.

Dans ces conférences, on proposait les objections, on discutait et on se mettait d'accord ; de sorte que les projets n'arrivaient plus au Corps législatif qu'épurés par une série de manipulations préparatoires : leur examen ultérieur par le Tribunal, conformément à la procédure réglée par la Constitution, n'avait plus lieu dès lors que pour la forme.

Le 24 germinal, le Tribunal décidait, en outre, que la

---

(1) *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. III, p. 46.

section devait faire connaître aux Consuls la décision prise au sujet du projet de loi discuté.

Ce système offrait l'avantage de permettre au Tribunal, par l'organe de sa section compétente, d'exposer ses vues sur les projets qui lui étaient soumis, à une phase de la procédure où les amendements étaient encore recevables.

Il offrait par contre l'inconvénient d'enlever à la discussion devant le Corps législatif son caractère contradictoire : « On n'y entendra que des apologies », remarque justement Thibaudeau, qui ajoute : « Dès lors s'évanouirent l'ombre du gouvernement représentatif que la Constitution avait conservée dans le Tribunal et les dernières traces du caractère essentiel de ce gouvernement, la discussion libre et publique des lois ; elle sera bientôt, pour la plus grande partie, transportée de la tribune dans le salon d'un Consul... Ce mode de discussion était convenable, dit-on, pour amortir l'effervescence nationale et diriger notre jeunesse en fait de liberté politique (1) », « Sans doute, ajoute Thibaudeau, ce procédé aura des avantages. Il en aura beaucoup pour la discussion des projets de loi du Code civil ; on éloignera ainsi par voie de conciliation quelques discours inutiles. Souvent on améliorera les projets par des concessions réciproques ; mais, d'un autre côté, le peuple ne saura presque plus rien de la discussion de ses intérêts et dans ces conférences secrètes le Tribunal luttera toujours avec désavantage contre l'amour propre des auteurs des projets

---

(1) V. Las Cases, *Mémorial de Sainte-Hélène*, t. I, p. 345.

de lois et le poids immense qu'apporteront dans la discussion les Conseillers d'Etat. D'ailleurs il n'y aura plus de discussion contradictoire devant le Corps législatif. Les orateurs du gouvernement et du Tribunal n'y viendront qu'après s'être mis d'accord et plaider en faveur du projet de loi les uns comme les autres. Le jury n'entendra donc pas le débat ; il n'y aura point à prononcer sur un procès. Il ne s'agira pour lui que de donner ou de refuser son assentiment à une transaction (1) ».

Ainsi, à la fin du Consulat décennal, grâce à cette nouvelle organisation donnée au travail préparatoire au sein du Tribunal, le Premier Consul était parvenu à se débarrasser de cette contradiction publique qui l'irritait si fort.

---

(1) Thibaudeau, *Le Consulat et l'Empire*, t. II, p. 419.



## DEUXIÈME PARTIE

### Le Tribunat sous le Consulat à vie

---

#### CHAPITRE PREMIER

##### **Rôle du Tribunat dans l'Etablissement du Consulat à vie Modifications constitutionnelles consécutives au Sénatus-Consulte du 16 thermidor an X**

---

Après la conclusion du Concordat, les succès militaires et diplomatiques de Bonaparte et la signature de la paix d'Amiens qui en avait été l'heureuse conclusion, le Premier Consul ne voulut plus se contenter d'un pouvoir éphémère. Cambacérès, qui avait deviné le secret désir de Bonaparte, voulut profiter de la présentation du traité aux Chambres pour faire sortir d'une acclamation générale le Consulat à vie.

Il décida, avec Chabot de l'Allier, président du Tribunat, que lorsque le traité serait porté du Corps législatif au Tribunat, Siméon proposerait de nommer une députation qui irait témoigner au Premier Consul la satisfaction de l'assemblée ; qu'alors le président quitterait le fauteuil et

proposerait l'émission du vœu suivant : « Le Sénat est invité à donner aux Consuls un témoignage de la reconnaissance nationale ».

Contrairement à l'usage qui voulait que les projets fussent communiqués purement et simplement par le Corps législatif au Tribunat, le gouvernement fit communiquer le traité par trois conseillers d'Etat : Régnier, Thibaudeau, Bigot de Préameneu, à la séance du 16 floréal 1802. Immédiatement après cette communication, Siméon prit la parole : « Puisque, dit-il, le gouvernement nous a communiqué d'une manière aussi solennelle le traité de paix conclu avec la Grande-Bretagne, nous devons répondre à cette démarche par une autre aussi solennelle. Je demande qu'il soit adressé une députation de quinze membres au gouvernement pour le féliciter du rétablissement de la paix générale ».

La proposition fut adoptée. A ce moment-là, Chabot de l'Allier se fit remplacer au fauteuil par Stanislas de Girardin et dit à son tour : « Chez tous les peuples, on a décerné des honneurs particuliers aux hommes qui, par des actions éclatantes, ont honoré leur pays et l'ont sauvé de grands périls. Quel homme eut jamais plus que le général Bonaparte des droits à la reconnaissance nationale ? Quel homme soit à la tête des armées, soit à la tête du gouvernement honora davantage sa Patrie et lui rendit des services plus signalés ?

Sa valeur et son génie ont sauvé le peuple français des excès de l'anarchie et des malheurs de la guerre et ce peuple

français est trop grand, trop magnanime pour laisser sans une grande récompense tant de gloire et tant de bienfaits. Soyons, Tribuns, soyons ces organes. C'est à nous surtout qu'il appartient de prendre l'initiative lorsqu'il s'agit d'exprimer dans une circonstance si mémorable les sentiments et la volonté du peuple français ».

Il demanda que le Tribunal émit le vœu d'une grande manifestation de la reconnaissance nationale, proposition qui fut adoptée à l'unanimité (1).

La députation du Tribunal fut reçue par le Premier Consul le 19 floréal. Siméon prit la parole, pour célébrer la gloire de Bonaparte, le rétablissement de la paix, de l'ordre et de la prospérité, et il ajouta : « Je me hâte ; je crains de paraître louer, quand il ne s'agit que d'être juste et d'exprimer en peu de mots un sentiment profond que l'ingratitude seule aurait pu étouffer.

Nous attendons que le premier corps de la nation se rende l'interprète de ce sentiment général dont il n'est permis au Tribunal que de désirer et voter l'expression. Quelle qu'elle soit, Citoyen Premier Consul, elle ajoutera à vos honneurs le témoignage si précieux pour une grande âme de la reconnaissance publique. Vous appartiendrez au peuple français par ce lien de plus, bien autrement puissant que celui du pouvoir et des dignités. Il attachera plus que jamais, votre bonheur au bonheur de la Nation et votre gloire à sa liberté ».

---

(1) *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. III, p. 614.

La députation montrait bien ainsi qu'il ne s'agissait de donner à Bonaparte qu'une récompense purement honorifique. Mais cela ne suffisait pas à l'ambition du Premier Consul.

Saisi du vœu du Tribunat, le Sénat crut naïvement combler le Premier Consul en décidant, par le Sénatus-Consulte du 18 floréal an X, de réélire d'avance Bonaparte pour la période de « dix années qui suivraient les dix ans pour lesquels il avait été nommé par l'article 39 de la Constitution », ajoutant « que le vœu du Tribunat parvenu au Sénat... peut.. être considéré comme celui de la Nation française ; que le Sénat ne peut pas exprimer plus solennellement au Premier Consul la reconnaissance de la Nation qu'en lui donnant une preuve éclatante de la confiance qu'il a inspirée au peuple français..... ».

Bonaparte fut déçu, mais sur les conseils de Cambacérès, il écrivit le 19 floréal que la délibération du 18 resterait gravée dans son cœur, « que l'intérêt de sa gloire et de son bonheur semblait avoir marqué le terme de sa vie publique à la paix générale..... Néanmoins le Sénat jugeant qu'il devait au peuple un nouveau sacrifice, il ferait ce que demanderait le Sénat, à condition que le vœu du peuple le commandât ». Bonaparte partit pour la Malmaison.

On devait donc consulter le peuple, mais sur un simple avis du Conseil d'Etat, les Consuls, par un arrêté du 20 floréal an X, suivant les conseils de Roederer, décidèrent que le plébiscite aurait lieu sur le Consulat à vie.

Ce véritable coup d'Etat, qui irrita le Sénat, fut commu-

niqué au Tribunal le 22 floréal. Siméon tenta de l'expliquer et de justifier l'attitude prise par le Sénat dans cette circonstance.

« Le Sénat, dit-il (en proposant une prorogation de pouvoirs de dix ans), a décerné non ceux (les témoignages de reconnaissance) que l'opinion publique prononçait, mais ceux qu'il a cru autoriser par ses attributions ». Et il demanda un message pour remercier le gouvernement « d'avoir pris le moyen le plus convenable et le plus constitutionnel de remplir le vœu que le Tribunal avait émis relativement au Premier Consul ». Il visait par là l'initiative prise par le gouvernement de proposer le Consulat à vie.

Ce même jour, sous prétexte que les membres du Tribunal ne pouvaient se rendre dans leurs communes pour voter, Chabot de l'Allier demanda qu'il fût ouvert immédiatement à la commission administrative du Tribunal un registre où chaque tribun inscrirait son vote (1).

Les registres d'inscription ont été perdus, mais si l'on en croit Fauriel, il y eut au Tribunal un vote négatif, ce fut celui de Carnot et trois au Corps législatif (2). En présentant ces votes au Premier Consul, le Corps législatif lui fit entendre le conseil de gouverner par la liberté; et au Tribunal, Chabot de l'Allier, président de la députation, fit dans son discours une âpre satire de son ambition.

« Il (le peuple) verra, dit-il, que cette mesure a surtout

---

(1) Séance du 22 floréal, *Archives parlementaires*, t. III, p. 670.

(2) Lavissee et Rambaud, *Histoire générale*, t. IX, p. 25.

pour objet d'assurer le repos dont il a si grand besoin, de donner au gouvernement la stabilité qui fait sa force, de calmer les inquiétudes et les craintes sur les événements futurs, d'éloigner, pour jamais, les prétentions et les espérances de tous les partis, de fixer en un mot l'avenir et de terminer pour toujours la Révolution... Une autre considération importante s'offre encore aux amis de la liberté. Trop souvent pendant le cours de la Révolution, on n'avait invoqué la souveraineté du peuple que pour faire en son nom les actes les plus contraires à ses droits. Aujourd'hui le premier magistrat de la Nation demande lui-même qu'elle soit consultée sur la durée de ses fonctions. Et la nation est convoquée pour exprimer son vœu !

Que cet hommage éclatant rendu à la souveraineté du peuple soit solennellement proclamé ! Mais qu'avait-on besoin de cette garantie nouvelle ? Bonaparte a des idées trop grandes et trop généreuses pour s'écarter jamais des principes libéraux qui ont fait la Révolution et fondé la République. Il aime trop la véritable gloire pour flétrir jamais par des abus de pouvoir la gloire immense qu'il s'est acquise.

En acceptant l'honneur d'être le magistrat suprême des Français, il contracte de grandes obligations et il les remplira toutes. La Nation qui l'appelle à la gouverner est libre et généreuse ; il respectera, il affirmera sa liberté et ne fera rien qui ne soit digne d'elle. Investi de sa confiance entière, il n'usera du pouvoir qu'elle lui délègue que pour la rendre heureuse et florissante.

Il distinguera ses véritables amis, qui lui diront la vérité, d'avec les flatteurs, qui chercheront à le tromper. Il s'entourera des hommes de bien qui, ayant fait la Révolution, sont intéressés à la soutenir. Il sentira qu'il est de son intérêt comme de sa gloire de conserver aux autorités chargées de concourir avec lui à la formation des lois de l'Etat, la dignité, la force et l'indépendance que doivent avoir les législateurs d'un grand peuple. Bonaparte enfin sera toujours le même. Il voudra que sa mémoire arrive glorieuse et sans reproche jusqu'à la postérité la plus reculée et ce ne sera jamais de Bonaparte qu'on pourra dire qu'il a vécu trop de quelques années » (1).

Le Sénatus-Consulte du 14 thermidor an X avait proclamé Napoléon Bonaparte Premier Consul à vie. Ce résultat n'était guère fait pour modérer ses rêves ambitieux.

Il trouva que la Constitution de l'an VIII était critiquable sur bien des points, qu'il y avait au Tribunal trop de parleurs, qu'il fallait réduire le nombre de ses membres et que le Sénat n'avait pas assez d'occupations. « On n'aime pas en France, disait-il, à voir les gens bien payés pour ne rien faire ».

Toutes ces réflexions, le déterminèrent à faire modifier la Constitution. « Le 16, nous dit Thibaudeau, eut lieu une séance extraordinaire du Conseil d'Etat, les trois Consuls, les neuf Ministres et Joseph Bonaparte étaient présents. Le

---

(1) *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, séance du 25 floréal, t. III, p. 686.

Premier Consul annonça qu'il y avait des lacunes dans la Constitution, des parties à compléter, que la lettre était contraire à l'esprit » (1). Il montra un projet de Sénatus-Consulte qu'il avait dicté lui-même, l'imposa immédiatement au Conseil d'Etat et le fit voter au Sénat, converti illégalement en pouvoir constituant, sans aucune discussion, par 48 voix contre 3.

C'était là une véritable constitution nouvelle.

Si elle détruisait en fait la République, dont cependant elle maintenait le nom et quelques formes, si elle sanctionnait la dictature, elle faisait quand même à l'opinion d'assez sérieuses concessions.

Tout d'abord, elle supprimait les listes de notabilités, vaste candidature inerte et illusoire, et leur substituait des assemblées de canton, des collèges électoraux d'arrondissement et de département constitués à vie, qui s'assemblaient quelquefois pour présenter des candidats au choix du Sénat. C'est ainsi que les collèges d'arrondissement désignaient deux citoyens pour la liste sur laquelle les membres du Tribunat devaient être désignés. On rétablissait, par ce moyen, une sorte de souveraineté nationale dans laquelle cependant le régime démocratique était tempéré par le régime censitaire.

Le Sénat devenu subordonné et déjà chargé des fonctions électorales, ainsi que du soin de veiller à la Constitution, acquérait le pouvoir de la modifier, de la compléter et de

---

(1) Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 288.

lever tout obstacle à sa marche. Il obtenait, en outre, le droit de dissoudre le Tribunal et le Corps législatif.

Un conseil privé était créé, à qui incombait l'examen de certaines affaires de gouvernement et qui remplaçait le Corps législatif et le Tribunal pour la ratification des traités de paix ou d'alliance.

Ainsi la Constitution de Sieyès, apte à tourner soit à l'aristocratie soit au despotisme, suivant la main qui la dirigeait, tournait maintenant franchement au pouvoir absolu dans celle de Bonaparte. Cependant l'opinion fut si satisfaite de ce retour aux conceptions de la Révolution touchant le droit de suffrage, qu'elle accepta toutes les restrictions qui le rendaient vain en même temps que l'extension sans mesure des pouvoirs du Premier Consul.

Le Tribunal lui-même sortit de cette réforme profondément modifié. L'article 76 du Sénatus-Consulte du 16 thermidor an X disait, en effet : « A dater de l'an XIII, le Tribunal sera réduit à cinquante membres... Jusqu'à cette réduction, les membres sortants ne seront pas remplacés ». Le même article augmentait également la durée du mandat, portée de cinq à six ans, et décidait que le renouvellement se ferait par moitié tous les trois ans.

Le Sénat conserva le droit de nommer les membres du Tribunal ; mais, comme pour le Corps législatif, le choix du Sénat dut se restreindre désormais entre les candidats présentés par les collèges électoraux d'arrondissement. « Les collèges électoraux d'arrondissement, aux termes de l'article 29 du Sénatus-Consulte du 16 thermidor, présentent à

chaque réunion deux citoyens pour faire partie de la liste sur laquelle doivent être choisis les membres du Tribunal.

Un au moins de ces citoyens doit être pris nécessairement hors du collège qui le présente ; tous deux peuvent être pris hors du département ». Les collèges électoraux de département ne présentaient pas de candidats au Tribunal.

Quoique le Sénatus-Consulte accordât au Sénat le droit de dissoudre le Tribunal, sur la proposition du gouvernement, les modifications introduites dans l'organisation de cette assemblée n'entraînèrent jamais sa dissolution.

Le Sénat, après avoir décidé, par l'arrêté du 14 fructidor an X (1), que les vingt tribuns nommés par lui lors du renouvellement du 22 ventôse feraient partie des cinquante membres dont le Tribunal devait se composer en l'an XIII, se borna, par l'acte du 17 fructidor, notifié au Tribunal le 29 (2), à désigner nominativement : d'abord les vingt tribuns qui sortiraient en l'an XIII puis les cinquante destinés à faire partie du Tribunal à partir du 1<sup>er</sup> vendémiaire an XIII, lesquels furent répartis en deux séries dont l'une devait sortir en l'an XVI et l'autre en l'an XIX. Les tribuns qui n'avaient été réélus pour aucune de ces années devaient sortir en l'an XI. Pas plus que ceux qui sortaient en l'an XII et en l'an XIII, ils ne devaient être remplacés.

Il résultait de l'ensemble de ces combinaisons que le droit accordé aux collèges électoraux d'arrondissement de dresser

---

(1) Procès-verbal du Tribunal, *Archives nationales*, C. X<sup>A</sup> 7.

(2) Procès-verbal du Tribunal, *Archives nationales*, C. X<sup>A</sup> 1.

la liste des candidats pour le Tribunal, ne devait produire, pour la première fois ses effets, que lors du renouvellement de la série sortante en l'an XVI. Mais, à cette époque, le Tribunal n'existait plus. Les concessions faites à la souveraineté nationale étaient donc illusoires !!

L'article 55 du Sénatus-Consulte accordait au Sénat le droit de dissoudre le Tribunal et le Corps législatif. Aux termes de l'article 77, en cas de dissolution, ces assemblées devaient être renouvelées « dans tous leurs membres ».

D'après le Sénatus-Consulte du 8 fructidor, la dissolution devait être prononcée sur la proposition du gouvernement, sur le rapport d'une commission spéciale et au scrutin secret (1). Elle devait être notifiée au Président du Corps dissous, s'il était en session, sinon l'acte était simplement inséré au Bulletin des Lois.

Le Sénatus-Consulte du 16 thermidor n'apporta des modifications au fonctionnement du Tribunal qu'en ce qui concernait la procédure des délibérations. Son article 76 donna un caractère constitutionnel à la règle qui, pour le travail préparatoire, avait substitué aux commissions nommées, pour chaque objet particulier, des sections permanentes. On sait, en effet, qu'à la suite de l'arrêté du 11 germinal an X était venue la communication officielle ; l'arrêté d'ailleurs n'avait été pris que pour donner le moyen de l'établir.

Elle consistait en ce fait, qu'avant de présenter au chef du

---

(1) Coll. B. L., 3<sup>e</sup> série, VI, n<sup>o</sup> 1931, p. 640.

gouvernement les projets de lois arrêtés au Conseil d'Etat, le secrétaire général les envoyait par un messenger d'Etat à la section du Tribunal que la matière regardait. La section en délibérait, consignait, dans un procès-verbal, les observations et les amendements dont elle les croyait susceptibles, puis adressait le procès-verbal au secrétaire général du Conseil, qui le transmettait à la section qui avait rédigé le projet.

Si cette section adoptait les observations et les amendements de la section du Tribunal, elle en faisait le rapport à l'assemblée générale du Conseil d'Etat. Si la section ne les adoptait point, une conférence s'engageait entre elle et la section du Tribunal qui, depuis l'Empire, fut présidée par l'Archichancelier, lorsque le projet touchait à la législation civile ou criminelle, par l'Architrésorier pour les matières financières. La section du Conseil rendait compte à l'assemblée générale de la conférence et de ses résultats. Dans l'un et dans l'autre cas, l'assemblée générale discutait les observations de la section du Tribunal ainsi que l'avis de sa propre section et l'on rédigeait définitivement le projet, conformément à ce qu'elle avait arrêté.

Il était ensuite présenté au Premier Consul de la manière déjà indiquée, porté au Corps législatif, communiqué officiellement par lui au Tribunal, rapporté dans l'assemblée générale de ce corps par sa section comme, avant la division en sections permanentes, il l'avait été par les commissions spéciales.

Alors la discussion publique s'ouvrait entre tous les

membres de l'assemblée. Quand elle était épuisée, le Tribunal arrêta un vœu d'admission ou de rejet.

Comme le remarque Thiers, ce corps « n'était plus dès lors qu'un second Conseil d'Etat, chargé de critiquer à huis clos et par conséquent sans énergie ce qu'avait fait le premier (1) ». En effet, en décidant la réduction successive du Tribunal à cinquante membres le Sénatus-Consulte organique du Consulat à vie avait porté une grave atteinte au prestige et à l'autorité de cette assemblée. De branche indépendante du pouvoir législatif, le Tribunal tendait à ne devenir qu'une simple commission législative pour l'examen préparatoire des lois.

« Citoyen Regnault, disait Bonaparte, que pensez-vous de la réduction du Tribunal ? — C'est bon, dit Regnault. On l'assimile au Conseil d'Etat. Cela est très honorable (2) ».

Le même Sénatus-Consulte, tout en ne touchant pas en termes exprès aux attributions du Tribunal en matière législative, les avait indirectement réduites. Il enlevait, comme on l'a vu, au législateur ordinaire, pour le confier au gouvernement et au Sénat, ou même au Premier Consul, le règlement d'une série de questions capitales, telles que le régime des colonies, les traités, la suspension de la Constitution. Le Tribunal devait dès lors cesser d'en connaître à ce point de vue.

Quant aux prises que le Tribunal pouvait avoir sur le gouvernement par l'émission des vœux sur les réformes

(1) Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. 3, p. 538.

(2) Cité par Thibaudeau, *op. cit.*, p. 391.

à introduire et sur les abus à corriger, le régime nouveau n'y apporta aucune modification. Le Tribunat ne s'était d'ailleurs jamais permis, de ce côté, le moindre acte désagréable au pouvoir exécutif.

Cependant, il convient de remarquer que, plus tard, en accordant au Corps législatif exclusivement le droit de demander dans certains cas des éclaircissements au gouvernement, le Sénatus-Consulte du 28 frimaire an XII viendra marquer un pas de plus vers l'amoindrissement du Tribunat. Au point de vue des attributions diverses reconnues à cette assemblée, le Sénatus-Consulte du 16 thermidor, dans son article 61, lui enlevait enfin, comme il l'avait enlevé au Corps législatif, le droit de présenter des candidats pour les places de sénateur.

Bonaparte justifiait, par ces mots, la réforme consacrée par le Sénatus-Consulte du 16 thermidor : « Mon système est fort simple ; j'ai cru que, dans les circonstances, il fallait centraliser le pouvoir, accroître l'autorité du gouvernement, afin de constituer la Nation. C'est moi qui suis le pouvoir constituant (1) ».

Il avait, en effet, réussi, selon l'expression de Thibaudeau, à faire évanouir, à son profit, l'ombre du gouvernement représentatif. Désormais ayant réduit à l'impuissance les corps législatifs, Bonaparte n'aura plus en eux que des assemblées obéissantes, prêtes à sanctionner ses actes et à ratifier ses volontés.

---

(1) Cité par Lavallée, *Histoire des Français*, t. VI, p. 222.

## CHAPITRE II

### **Action parlementaire du Tribunal depuis le Sénatus-Consulte du 16 thermidor an X**

L'activité des corps politiques fut très diminuée par le Sénatus-Consulte du 16 thermidor.

Un témoin raconte ainsi une séance du Tribunal, le 24 mai 1803.

« Hier, j'ai assisté à une séance du Tribunal. Après plusieurs heures d'attente, vingt-deux tribuns sur soixante-trois ont fini par se trouver réunis et le président a ouvert la séance. Un « rapporteur » annonça qu'il n'y avait pas lieu de lire de procès-verbal de la séance précédente, attendu que cette séance avait été nulle. Il ajouta que le Tribunal n'ayant encore reçu communication d'aucun projet à discuter devant le Corps législatif, rien n'était à l'ordre du jour ; qu'en conséquence il n'y avait qu'à lever la séance. C'est ce qui eut lieu.

Le Tribunal s'assemble au Palais-Royal, dans une petite salle qui ressemble à une ancienne chapelle privée. La galerie en bois, destinée au public, peut à peine contenir cent personnes ; nous y étions neuf en tout (1) ».

---

(1) *Un hiver à Paris sous le Consulat (1802-1803)*, d'après les lettres de J.-F. Reichardt, par A. Laquiente.

Bonaparte crut pouvoir, dans la session extraordinaire, qui dura du 15 germinal au 30 floréal an X soumettre aux assemblées les importants projets dont il avait ajourné la présentation, ne sachant pas à ce moment l'accueil qui leur serait réservé.

C'est ainsi que le projet relatif au Concordat fut présenté au Tribunal à la séance du 15 germinal. Il fut voté sans discussion, le 17, sur un rapport de Siméon, par 78 voix contre 7. Le Corps législatif l'adopta également par 228 voix contre 21.

La loi sur l'instruction publique, rapportée, le 4 par Jacquemont, au nom de la section de l'intérieur, fut adoptée, le 8, au Tribunal par 80 voix contre 9 et au Corps législatif par 251 voix contre 27.

La mesure concernant le rappel des émigrés ne fut pas soumise aux assemblées législatives. Profitant des pouvoirs reconnus au Sénat de compléter et de modifier la Constitution, Bonaparte lui confia le soin de la faire paraître sous la forme d'un simple sénatus-consulte.

Le 6 floréal, furent déposés les projets de lois relatifs aux contributions directes et indirectes de l'an XI et aux dépenses de l'an X. Le 11, sans discussion, le projet sur les contributions directes fut adopté par 70 voix contre 2 et celui sur les contributions indirectes par 64 voix contre 5.

Enfin les dépenses de l'an X furent également autorisées à l'unanimité, sans discussion, aucun orateur n'ayant demandé la parole.

En revanche le projet de loi sur la Légion d'honneur se

heurta à une vive résistance tant au Corps législatif qu'au Tribunal. On lui reprochait surtout de blesser les sentiments d'égalité républicaine, en créant un corps de privilégiés.

Ce projet avait d'ailleurs rencontré déjà une opposition assez vive dans le sein du Conseil d'Etat. Il fut déposé au Tribunal le 27 floréal et rapporté, le lendemain, avec fougue par Lucien Bonaparte, au nom de la section de l'intérieur.

Savoye-Rollin attaqua la proposition et dit qu'il n'était « pas nécessaire de créer un corps de privilégiés pour récompenser les défenseurs d'une République ». Elle était, selon lui, contraire à la Constitution qui n'autorisait pas dans l'Etat l'existence d'une caste privilégiée et perpétuelle. La Légion d'honneur était un nouveau pouvoir, incompatible avec un gouvernement représentatif.

« Vous acceptez, dit-il, un patriciat dont la continuelle tendance sera de vous rendre une noblesse héréditaire et militaire... En effet la Légion d'honneur ne manque d'aucun des éléments qui ont fondé... la noblesse héréditaire... Cette légion reproduira des préjugés mal éteints ; et ces préjugés l'aideront puissamment à fortifier son influence militaire... Comme institution militaire, elle est destructive de la liberté<sup>4</sup> publique, parce qu'elle crée un ordre privilégié, dont la tendance secrète est la noblesse héréditaire ». Chauvelin reprit le même thème et dit que, s'il était nécessaire de créer des récompenses personnelles, il était inutile « d'incorporer des fonctionnaires civils dans une organisa-

tion toute guerrière... L'espèce de corporation privilégiée qui serait établie par le projet menacerait de former un état dans l'Etat ».

Malgré de si sérieuses objections, la loi fut néanmoins votée le 28 floréal, mais seulement par 56 voix contre 38. Au Corps législatif, Lucien Bonaparte s'efforça de répondre aux critiques formulées; il dit que la Légion d'honneur n'était pas un corps privilégié, parce que ses membres n'avaient pas de droits militaires, qu'elle ne conférait aucun pouvoir civil, qu'elle était étrangère à l'administration publique et qu'enfin elle ne renfermait nullement le germe d'une noblesse héréditaire.

Le projet fut finalement adopté par 116 voix contre 110. Le Premier Consul, devant la résistance qui s'était manifestée, constata : « Nous aurions dû attendre, cela est vrai, mais nous avons raison et il faut savoir hasarder quelque chose quand on a raison. D'ailleurs ce projet a été mal défendu; on n'a pas fait valoir les bons arguments. Si on avait su les présenter avec vérité et vigueur, l'opposition se serait rendue (1) ».

Ce fut la seule tentative de résistance durant cette session qui se termina par l'examen du traité d'Amiens.

Pendant presque toute l'année 1802, l'activité du Tribunal fut à peu près nulle. Les archives ne mentionnent, en effet, du 2 prairial an X au 29 pluviôse an XI, que le renouvellement de son bureau.

---

(1) Cité par Thiers, *op. cit.*, t. III, p. 487.

Les assemblées législatives étaient définitivement réduites à l'impuissance. Comme le remarque M. Aulard (1), « les sessions de l'an XI et de l'an XII furent consacrées sans aucun incident bruyant à l'examen et au vote des lois relatives par exemple à l'exercice de la médecine (2), à l'organisation du notariat (3), à l'établissement des chambres consultatives pour les manufactures, les arts et métiers, à l'administration forestière (4), aux écoles de droit, au Code civil ».

La session de l'an XI, fut ouverte le 3 ventôse par un exposé de la situation de la République par le Conseiller d'Etat Murair, qui rappela les réformes apportées à la Constitution par le Sénatus-Consulte de l'an X, mais sans faire allusion aux dispositions visant l'amoindrissement du Tribunal. Elle débuta par la discussion du Code civil qui dura du 9 au 29 ventôse (5).

La plupart des titres furent votés à l'unanimité des votants, soit cinquante à cinquante-cinq membres environ et sans discussion, sauf pour le titre concernant le divorce contre lequel s'éleva le tribun Carrion-Nisas, mais qui fut cependant adopté par 46 voix contre 19.

Le budget de l'an XI fut voté sans difficulté en mars 1803 (6).

(1) Lavissee et Rambaud, *Histoire générale*, t. IX, p. 33.

(2) Procès-verbal du Tribunal, *Archives nationales*, C. X<sup>A</sup> 29.

(3) Procès-verbal du Tribunal, *Archives nationales*, C. X<sup>A</sup> 40.

(4) Procès-verbal du Tribunal, *Archives nationales*, C. X<sup>A</sup> 45.

(5) Procès-verbal du Tribunal, *Archives nationales*, C. X<sup>A</sup> 19.

(6) Procès-verbal du Tribunal, *Archives nationales*, C. X<sup>A</sup> 70.

La session se termina enfin par la communication des pièces relatives à la rupture de la paix d'Amiens.

Depuis quelque temps, les relations étaient très tendues entre les deux pays ; l'Angleterre avait commencé à violer le traité par son refus d'évacuer Malte et par les encouragements qu'elle donnait ouvertement aux artisans d'une contre-révolution en France. D'un autre côté Bonaparte s'était attiré de vives inimitiés en Angleterre par son refus de signer un traité de commerce.\*

Si l'on en croit même Taine (1), les vraies causes de la rupture furent les exigences de Napoléon, ses projets avoués et l'usage qu'il voulait faire de sa force. Quoi qu'il en soit, les choses en étaient arrivées à un tel point que le gouvernement jugea bon de mettre sous les yeux du pouvoir législatif la note adressée par Talleyrand, Ministre des relations extérieures, à l'ambassadeur britannique. La communication eut lieu au Tribunal au cours de la séance extraordinaire du 24 floréal. Celui-ci décida d'envoyer une délégation au Premier Consul pour lui exprimer les sentiments de confiance que son attitude avait inspirés à l'assemblée et au pays.

Et le 25, Costaz, orateur de la députation, les exprima ainsi... « Le Tribunal a été extrêmement frappé de la modération et de la fermeté que vous avez montrées dans le cours de la négociation avec le cabinet britannique. Il a vu avec reconnaissance votre désir constant de maintenir la

---

(1) Taine, *Origines de la France contemporaine*, t. IX, p. 120.

paix et les efforts que vous avez faits pour y réussir. Il est plein de confiance dans le gouvernement et disposé à concourir de tout son pouvoir aux mesures qui seront jugées nécessaires à la sûreté et à la dignité de la nation ».

Enfin, à la séance extraordinaire du 30 floréal, Bonaparte adressa au Tribunal, en même temps qu'aux autres grands corps de l'Etat, un message pour le mettre au courant de la rupture avec l'Angleterre et lui communiquer les pièces relatives aux négociations.

A cette communication, le Tribunal répondit que, quoiqu'il voie « avec douleur ce fléau (la guerre) menacer encore l'humanité... la confiance du Tribunal dans le gouvernement ne connaît point de bornes ».

Le 3 prairial, sur le rapport de Daru, il vota le vœu suivant présenté au Premier Consul, le 5, par une délégation présidée par Trouvé qui lui dit : « Le Tribunal convaincu que le gouvernement a fait, pour conserver la paix, tout ce que l'honneur du peuple français pouvait souffrir... émet le vœu qu'il soit pris à l'instant les plus énergiques mesures afin de faire respecter la foi des traités et la dignité du peuple français ». Et l'orateur ajoutait des félicitations personnelles à Bonaparte.

« Citoyen Premier Consul, la gloire semblait avoir épuisé pour vous tous ses dons ; lorsqu'elle vous en ouvre une nouvelle source, il nous est doux de recevoir de vous l'assurance que les travaux de la guerre n'interrompent pas les soins de la paix.

De tous les genres de bonheur que votre âme est appelée

à goûter, celui d'avoir voulu, d'avoir préparé, d'avoir établi la félicité de trente millions d'hommes sera toujours pour vous la plus touchante et la plus précieuse des récompenses ».

La session de l'an XI se terminait ainsi pour le Tribunat par des paroles d'adulation à l'égard de Bonaparte et par la reprise de la guerre étrangère.

La session de l'an XII, qui dura du 15 nivôse au 3 germinal, fut tout aussi banale et vide d'incidents que la précédente.

Les assemblées législatives, impuissantes, n'essayaient même plus une tentative d'opposition qu'elles savaient vaine. Les débuts furent occupés par le vote du budget de l'an XII. Cette loi de finances était importante, car elle comprenait, outre les dépenses de l'an XI, les dépenses de l'an XII et les contributions de l'an XIII, le projet de création d'une régie des droits réunis à qui devait incomber la perception des droits sur les tabacs, boissons... et en général de toutes les contributions indirectes.

Rapporté par Fabre de l'Aude, le 30 pluviôse, il fut adopté au Tribunat, sans objections sérieuses, par 59 voix contre 2, grâce aux conférences préalables entre les sections du Tribunat et du Conseil d'Etat qui avaient aplani les difficultés (1). Enfin le projet de loi sur la conscription de l'an XIII fut adopté, sans discussion, par 45 voix contre 1, le 2 germinal (2).

(1) Procès-verbal du Tribunat, *Archives nationales*, C. XI<sup>a</sup> 4.

(2) Procès-verbal du Tribunat, *Archives nationales*, C. XI<sup>a</sup> 9.

Cependant malgré la dépendance absolue dans laquelle était tombé le pouvoir législatif vis-à-vis du Premier Consul, Bonaparte voulut encore réduire ses faibles prérogatives. Il ne pouvait désormais souffrir, en face de lui, l'ombre d'un pouvoir qu'il ne possédât pas, car, comme le constatait Metternich, « l'aspiration à la domination universelle est dans sa nature même ; elle peut être modifiée, contenue, mais on ne parviendra jamais à l'étouffer (1) ».

Lui-même avouait d'ailleurs : « Ma maîtresse c'est le pouvoir ; j'ai fait trop pour sa conquête pour me la laisser ravir ou souffrir même qu'on la convoite » (2).

Il fit délibérer par le Sénat le Sénatus-Consulte organique du 28 frimaire an XII, qui réglait l'ouverture des sessions du Corps législatif, sa formation en comité général et la nomination de son président et de ses questeurs désignés par le gouvernement sur une liste de candidats, « afin que cette assemblée ne pût se réunir, délibérer ni voter que sous la présidence d'hommes qu'il aurait choisis ».

Le jour où le Sénatus-Consulte fut présenté au Tribunal, à la séance du 1<sup>er</sup> nivôse an XII, le Conseiller d'Etat Treilhard expliqua ainsi les raisons de la décision prise : « Elle fut également profonde et salutaire cette conception qui plaça dans notre organisation sociale un moyen de l'améliorer sans déchirements, sans secousses, au moment même où le besoin pouvait s'en faire sentir ». Et il ajouta que le

---

(1) Metternich, *Mémoires*, t. II, p. 378, lettre à l'Empereur d'Autriche (28 juillet 1810).

(2) Cité par Rœderer, *Œuvres*, t. III, p. 514.

Corps législatif, « quand il ne s'agira pas du vote de la loi, pourra se faire entendre du gouvernement, toutes les fois que le gouvernement l'aura interrogé. Ainsi s'établiront de nouveaux rapports entre les grands pouvoirs. Multiplier, resserrer les liens qui les unissent, c'est ouvrir de nouvelles sources à la prospérité publique ».

En présence de ces empiètements et de l'extension du pouvoir personnel de Bonaparte, le Tribunat, par l'organe de son président Boissy d'Anglas, ne trouva à adresser au Premier Consul que des paroles d'adulation : « Le génie du Premier Consul, disait-il, ne connaît point de terme là où il existe encore du bien à faire et de la gloire à acquérir... Il vient encore fonder des institutions durables et consolider sur d'impérissables fondements un gouvernement régénérateur. Après avoir rendu aux élections populaires, en les fondant sur la propriété, leur garantie la plus réelle, il améliore le système représentatif et l'environne d'un nouvel éclat ; il rattache ensemble et sait unir dans un même esprit toutes les parties du gouvernement... ».

---

## TROISIÈME PARTIE

### Le Tribunal sous l'Empire

---

#### CHAPITRE PREMIER

##### Rôle du Tribunal dans l'établissement de l'Empire Modifications constitutionnelles consécutives au Sénatus-Consulte du 28 floréal an XII

---

Quelques jours avant la fin de la session de l'an XII, la police découvrit à Paris un complot, dans lequel un ancien chef de Chouans, Georges Cadoudal, les généraux Pichegru et Moreau étaient impliqués et qui avait pour but l'assassinat du Premier Consul et la restauration des Bourbons par un coup d'état militaire. Les principaux conspirateurs furent arrêtés dans le courant de février.

Immédiatement, le gouvernement jugea bon d'adresser au Sénat, au Corps législatif et au Tribunal les détails de la conspiration et de leur exposer les motifs de l'arrestation de Moreau, consignés dans le rapport du Grand Juge Régnier et dont l'opinion publique s'était émue.

Ce message fut porté par le Conseiller d'Etat Treilhard au Tribunal, dans la séance du 27 pluviôse an XII (17 février 1804) (1).

---

(1) Procès-verbal du Tribunal, *Archives nationales*, C. XI<sup>A</sup> 1.

On y fut étonné, comme au Corps législatif d'ailleurs, d'apprendre que le général Moreau, entouré du prestige d'une si grande gloire militaire, était accusé de trahison. Et les adversaires du gouvernement ne virent, dans ce complot, qu'une machination du Premier Consul pour se débarrasser d'un rival redoutable. Aussi ne disaient-ils pas « la conspiration de Moreau » mais « la conspiration contre Moreau ».

Immédiatement après la lecture du rapport, le frère du général, qui était membre du Tribunal, s'élança à la tribune. Il dit que son frère avait été calomnié et qu'il ne demandait pour lui que la permission de se défendre et de faire éclater la vérité, non pas devant une juridiction spéciale, mais devant la justice ordinaire.

L'assemblée écouta ses paroles avec calme, mais avec un certain sentiment de gêne. Bien que dévouée, en majorité, au Premier Consul, elle était affligée de ces événements. Elle ne croyait pas que ce complot eût été machiné par lui pour servir ses desseins personnels, mais elle était désolée qu'il fût obligé, pour protéger sa vie, de sacrifier les personnages les plus populaires et les plus marquants de la République.

Le Tribunal répondit à la communication de Bonaparte par un message qui le félicitait d'avoir échappé au complot ourdi contre lui et qui lui exprimait le vœu que justice fût promptement et équitablement rendue (1).

---

(1) Procès-verbal du Tribunal, *Archives nationales*, C. XI<sup>e</sup> 1.

Le 8 ventôse, l'assemblée adopta, à l'unanimité, un projet de loi qui édictait des peines sévères contre les personnes qui recélaient encore des complices de Cadoudal. La loi fut ratifiée immédiatement par le Corps législatif et le gouvernement, invité à la promulguer le même jour (1).

La découverte de la conspiration de Cadoudal avait amené, à l'égard du Premier Consul, un redoublement de flatteries. Des collèges électoraux, des généraux, des préfets le félicitaient, au nom de la population, et lui demandaient d'assurer la stabilité définitive du pouvoir (2). Le Corps législatif lui-même, au moment de la communication de la nouvelle du complot, avait dit : « Le projet d'un grand crime... fera mieux sentir le besoin d'appuyer de plus en plus les destinées de ce vaste Empire sur la colonne qui le porte tout entier ». C'était demander implicitement l'hérédité de la puissance suprême pour enlever tout espoir aux adversaires du régime. Immédiatement après que le gouvernement eût présenté au Sénat les pièces du complot qui faisaient connaître les intrigues des agents anglais, celui-ci décida qu'il porterait une adresse à Bonaparte ; mais Fouché déclara que tout cela n'était rien, « si l'on n'assurait l'existence du gouvernement au delà de son chef ».

Le Sénat comprit les secrètes intentions de Bonaparte et rédigea, le 6 germinal an XII (27 mars 1804), une adresse où il disait : « Oui, Citoyen Premier Consul, le Sénat doit

---

(1) Procès-verbal du Tribunal, *Archives nationales*, C. XI<sup>A</sup> 4.

(2) Procès-verbal du Tribunal, *Archives nationales*, C. XI<sup>A</sup> 10.

vous le dire... vous fondez une ère nouvelle, mais vous devez l'éterniser ; l'éclat n'est rien sans la durée. Nous ne saurions douter que cette grande idée vous ait occupé, car votre génie créateur embrasse tout... Vous pouvez enchaîner le temps, maîtriser les événements, mettre un frein aux conspirations, désarmer les ambitieux, tranquilliser la France entière, en lui donnant les institutions qui cimentent votre édifice et prolongent, pour les enfants, ce que vous faites pour les pères... Soyez bien assuré que le Sénat vous parle ici au nom de tous les citoyens. Tous vous admirent et vous aiment. Grand homme, achevez votre ouvrage en le rendant immortel comme votre gloire... » (1).

L'adresse du Sénat équivalait à la proposition de l'Empire ; mais on voulait faire discuter la résolution préparée dans un Corps où la discussion fût publique.

On se servit du Tribunat qui, bien que converti en sections, conservait encore la parole. Il était alors présidé par Fabre de l'Aude, dévoué entièrement à Bonaparte et ami de Joseph.

On convint avec lui, pour prendre l'initiative de la proposition, du choix d'un tribun dont les opinions antérieures eussent été franchement républicaines. Le tribun Curée, complètement revenu, comme beaucoup d'autres à ce moment-là, aux idées monarchiques, fut présenté pour jouer ce rôle.

On crut que Curée avait été désigné par Cambacérès

---

(1) Moniteur du 16 floréal an XII, p. 1029.

chargé de mener cette affaire. Il n'en était rien cependant, car c'était à son insu et plutôt même malgré son opposition, que cette désignation avait été faite.

Une motion fut rédigée, dans laquelle Curée proposait le rétablissement de l'hérédité au profit de la famille Bonaparte.

Le samedi 8 floréal (28 avril 1804) la motion Curée fut déposée au Tribunal et la discussion remise au surlendemain. Dans cette motion d'ordre (1), après un éloge de Bonaparte, d'ailleurs modéré et sans exagération, Curée demandait « l'hérédité du pouvoir dans une famille que la Révolution a illustrée, que l'égalité, la liberté auront consacrée, l'hérédité dans la famille d'un chef qui fut le premier soldat de la République avant d'en devenir le premier magistrat... ».

Et après avoir sollicité pour lui le titre d'Empereur, Curée déposait le vœu suivant :

« 1<sup>o</sup> Que Napoléon Bonaparte soit déclaré Empereur et, en cette qualité, demeure chargé du gouvernement de la République française ;

2<sup>o</sup> Que la dignité impériale soit déclarée héréditaire dans sa famille ;

3<sup>o</sup> Qu'en faisant, dans l'organisation des autorités constituées, les modifications exigées par l'établissement du pouvoir héréditaire, l'égalité, la liberté, les droits du peuple soient conservés dans leur intégrité » (2).

---

(1) Moniteur du 16 floréal an XII, p. 1030.

(2) Moniteur du 16 floréal an XII, p. 1020.

Comme le remarque Thibaudeau, qui avait prévu que « l'explosion devait avoir lieu au Tribunat, les rôles y étaient distribués » (1), une foule d'orateurs se pressèrent pour appuyer la proposition Curée : c'est ainsi que Siméon, Jaubert, Duveyrier, Duvidal, Gillet et Tréville prirent la parole dans cette séance.

Tous déclarèrent que la Révolution avait seulement voulu l'abolition de la féodalité, la réforme de l'état social, la suppression des abus d'un régime arbitraire et la réduction du pouvoir absolu par l'intervention de la nation dans le gouvernement, que tout ce qui avait excédé cette limite avait dépassé le but et qu'il fallait revenir sur ce qui avait été fait de trop.

La monarchie devait donc être rétablie sur les bases nouvelles de la liberté constitutionnelle et de l'égalité civile ; et le seul monarque capable de réaliser ces vœux était Napoléon Bonaparte.

Les plus zélés orateurs affirmaient que les Bourbons étaient désormais impossibles en France et se répandaient contre eux en invectives. Un d'entr'eux, Carrion-Nisas, proposa même de confier au nouvel Empereur la puissance qu'exerçait le Tribunat. Il dit que le pouvoir impérial se composait de cinq attributs : la puissance impériatoriale proprement dite, la suprématie consulaire, le pouvoir censorial, la tutelle pontificale et « la puissance tribunitienne ou la suprême sollicitude des intérêts populaires, soit qu'elle

---

(1) Thibaudeau, *Mémoires sur le Consulat*, p. 455.

s'entende et s'exerce par le droit d'initiative ou celui d'empêchement ».

« L'histoire nous enseigne que le pouvoir exécutif impérial est incomplet et insuffisant, quand il n'a pas ces cinq attributs ; comme aussi qu'il est excessif et monstrueux, quand il empiète sur le pouvoir judiciaire ou sur le pouvoir législatif, dont l'indépendance et la liberté doivent être entières et toujours respectées.

Donc pour éviter qu'aucun abus de mots n'entraîne quelque confusion dans les choses, je vous invite à charger votre Commission... d'examiner s'il ne vous conviendrait pas de résigner en même temps l'appellation et les prérogatives tribunitiennes au magistrat qu'on croit devoir revêtir du nom et du pouvoir impérial.

Je ne vous propose pas d'examiner sous quel nom et en quelle forme vous continuerez à rendre à la chose publique ces services si assidus et si utiles auxquels le peuple et le gouvernement rendent un égal hommage. Je ne vous proposerai pas de discuter le nom de Chambre d'orateurs, de Parlement, de Conseil des Cinquante qui tous exprimeraient vos fonctions d'une manière plus ou moins juste... il semblerait que vous vous occupez de vous mêmes et vous ne vous êtes jamais occupé que de la patrie... ».

Cette proposition n'eut d'ailleurs aucune suite. Un seul des quatre-vingts orateurs montra une dignité véritable, ce fut Carnot.

Avec une conviction courageuse et désintéressée, il s'exprima en citoyen sage, modéré, ami de l'ordre. Il dit,

dans la séance du 11 floréal, qu'il se soumettrait avec docilité au souverain qui serait choisi, mais qu'il tenait à donner son avis.

Il parla d'abord avec dignité du Premier Consul et rappela les services qu'il avait rendus à la République. Si, pour assurer l'ordre et la liberté en France, il était nécessaire qu'il y eût un chef héréditaire, il serait insensé d'en choisir un autre que Bonaparte. Lui seul avait porté à l'ennemi des coups décisifs et avait réalisé à l'intérieur d'impérissables réformes. S'il fallait relever le trône, c'était lui qu'on devait y placer et non cette race aveugle et vindicative qui ne rentrerait en France que pour verser le sang et rétablir le règne des plus étroits préjugés. « Mais si ce citoyen, disait Carnot, a restauré la liberté publique, s'il a opéré le salut de son pays, sera-ce une récompense à lui offrir que le sacrifice de cette même liberté ? Et ne serait-ce pas anéantir son propre ouvrage que de faire de son pays son patrimoine particulier ? ».

Dès qu'on eut voté sur le Consulat à vie, on s'aperçut, dit Carnot, que le gouvernement poursuivait un autre but. « On vit se succéder rapidement une foule d'institutions, évidemment monarchiques ; mais à chacune d'elles, on s'empessa de rassurer les esprits inquiets, sur le sort de la liberté en leur protestant que ces institutions n'étaient imaginées qu'afin de lui procurer la plus haute protection qu'on pût désirer pour elle ».

Carnot voulut prouver ensuite qu'à Rome, les temps de l'Empire avaient été aussi agités que ceux de la Répu-

blique et qu'ils ne s'en différenciaient que par l'absence des mâles vertus et de l'héroïsme ; que les premiers siècles de la monarchie française n'avaient pas été moins orageux que ceux de toutes les républiques connues ; que, sous la monarchie, les peuples s'attachaient à des familles, s'identifiaient à leurs passions, à leurs rivalités, à leurs haines, s'agitaient autant pour ces causes que pour des motifs vraiment nationaux ; que si la République française avait eu des journées sanglantes, c'étaient là des troubles inséparables de son origine ; que cela prouvait tout au plus le besoin d'une dictature temporaire comme à Rome ; que cette dictature, on l'avait déferée à Napoléon ; que personne ne la lui contestait ; qu'il dépendait de lui d'en faire le plus noble usage en la conservant le temps nécessaire pour préparer la France à la liberté ; mais que s'il voulait la convertir en un pouvoir héréditaire et perpétuel, il renonçait à une gloire unique et immortelle ; que le nouvel Etat fondé depuis vingt ans sur l'autre rive de l'Atlantique était la preuve qu'on pouvait trouver le bonheur sous la République et que, quant à lui, il regretterait à jamais que le Premier Consul ne voulût pas employer sa puissance à procurer une telle félicité à son pays.

Examinant cet argument, souvent employé, qu'on aurait plus de chances d'une paix durable en se rapprochant des formes de gouvernement les plus générales en Europe, il demandait si la reconnaissance du nouvel Empereur serait aussi facile qu'on l'imaginait ; si on prendrait les armes dans le cas où elle serait refusée ; si la France, convertie en

Empire ne tiendrait pas autant que la France républicaine à exciter les jalousies et à provoquer la guerre ?

Carnot s'élevait ensuite contre un paragraphe de la proposition Curée qui spécifiait que certaines institutions étaient à former définitivement et demandait s'il voulait parler de la création d'un corps privilégié et d'une nouvelle noblesse.

Enfin, après avoir émis des doutes sur la sincérité du vote de la Nation, il jetait au passé un noble adieu :

« La liberté fut-elle donc montrée à l'homme pour qu'il ne pût en jouir ? Fût-elle sans cesse offerte à ses vœux comme un fruit auquel il ne peut porter la main sans être frappé de mort ?

Aussi la nature qui nous fait de cette liberté un besoin si pressant aurait voulu nous traiter en marâtre ?... Non ! Je ne puis consentir à regarder ce bien, si universellement préférable à tous les autres, sans lequel les autres ne sont rien, comme une simple illusion. Mon cœur me dit que la liberté est possible, que le régime en est facile et plus stable qu'aucun gouvernement arbitraire ou oligarchique...

Toujours prêt à sacrifier mes plus chères affections aux intérêts de la commune patrie, je me contenterai d'avoir fait entendre, encore cette fois, l'accent d'une âme libre et mon respect pour la loi sera d'autant plus assuré qu'il est le fruit de longs malheurs et de cette raison qui nous commande impérieusement de nous réunir en faisceau contre l'ennemi implacable des uns comme des autres (1), cet

(1) L'Angleterre.

ennemi toujours prêt à fomenteur des discordes et pour qui tous les moyens sont légitimes pourvu qu'il parvienne à son but d'oppression universelle » (1).

Cette protestation, si modérée et si digne, resta sans écho dans le Tribunal.

Après le discours de Carnot, plusieurs orateurs, rivalisant de flatteries à l'égard du Premier Consul, prirent encore la parole pour appuyer le projet d'hérédité.

Carrion-Nisas entreprit de réfuter le discours de Carnot. Il le fit d'ailleurs avec une médiocrité de langage qui égalait la médiocrité des arguments. « L'Empire, dit-il, est une autorité toute morale, toute légitime » ; elle « ressemble au droit de tutelle dans les familles... et va toujours à celui qui en est le plus digne... ». Il chercha ensuite à justifier Bonaparte du reproche d'ambition qu'on lui a souvent adressé. « J'atteste que le Premier Consul a été le dernier à entrer dans cette sorte de conspiration sainte en faveur de la patrie, conçue depuis le 18 brumaire par un petit nombre, dont je m'honore d'avoir fait partie ».

Chabot de l'Allier vint d'ailleurs avouer l'arrière-pensée qui l'avait guidé en proposant le Consulat à vie. « Oui, je le déclare franchement... nous voulions alors ce qu'on va faire aujourd'hui ».

Enfin le 12, le Tribunal, se rendant compte de l'inutilité de la discussion, prononça la clôture, bien qu'il y eût encore

---

(1) *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, séance du 11 floréal an XII, t. VIII, p. 288 à 290.

une vingtaine d'orateurs inscrits et forma une commission de treize membres pour examiner la motion Curée.

Dans la séance du 13 floréal, Jard-Panvillier, rapporteur, proposa au Tribunat au nom de la commission, d'émettre un vœu qui devait être adressé au Sénat. Ce vœu était le suivant :

« 1<sup>o</sup> Que Napoléon Bonaparte, actuellement Consul à vie, fût nommé Empereur et, en cette qualité, chargé du gouvernement de la République française ;

2<sup>o</sup> Que le titre d'Empereur et que le pouvoir impérial fussent héréditaires dans sa famille, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture ;

3<sup>o</sup> Qu'en apportant à l'organisation des autorités constituées les modifications que commandait l'établissement du pouvoir héréditaire, l'égalité, la liberté, les droits du peuple fussent conservés dans leur intégrité ».

A ce moment, le tribun Gallois prit la parole pour dire qu'il était nécessaire de prendre des précautions pour que le pouvoir héréditaire ne s'accrût pas au détriment de l'intérêt et de la liberté publics. « Notre devoir, dit-il, était de déclarer que ce système (l'Empire héréditaire), pour être vraiment national, pour être durable, ne peut être séparé des principes de la liberté, de l'égalité, des droits du peuple... » (1).

On sait combien Bonaparte faisait bon marché de ces principes !

---

(1) *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, séance du 13 floréal, t. VIII, p. 336.

Le vœu de la Commission fut adopté à une immense majorité et, sur la proposition de Sahuc, chaque membre du Tribunal fut appelé à signer le procès-verbal de la séance. Six orateurs furent aussitôt désignés pour porter ce vœu au Sénat.

Jard-Panvillier, dans son discours devant le Sénat, expliqua que la pensée du pouvoir héréditaire avait été déterminée par les nombreux attentats dont le Premier Consul avait été l'objet.

« Le Tribunal, dit-il... n'a pas méconnu la nécessité de faire à nos institutions politiques les modifications ou adjonctions qui seraient jugées nécessaires et pour que les principes fondamentaux de la souveraineté du peuple soient toujours respectés et que la liberté civile ne soit jamais violée.

Ce vœu a été constamment manifesté dans le sein du Tribunal.

Il est formellement exprimé dans l'arrêté que nous sommes chargés de vous présenter... ». Et Jard-Panvillier ajoutait : « que le Tribunal comptait sur le Sénat pour la conservation de ces intérêts » (1).

Enfin, à la séance du 29 floréal an XII (19 mai 1804), le Conseiller d'Etat Treilhard donnait lecture du Sénatus-Consulte du 28 floréal, approuvé par Napoléon et qui lui conférait la dignité impériale. A cette séance, le président

---

(1) *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, séance du 15 floréal, t. VIII, p. 339.

Fabre de l'Aude ayant donné acte de la communication, Chabot de l'Allier proposa que le Tribunat allât féliciter l'Empereur et qu'il fût ouvert au secrétariat du Tribunat un registre où serait inscrit le vote de chaque tribun sur la proposition de l'Empire présentée à l'acceptation du peuple, en vertu de l'article 142 du Sénatus-Consulte du 28 floréal.

Comme on devait s'y attendre, l'établissement du régime impérial fut accompagné d'un changement profond dans la Constitution.

Si les institutions civiles de l'Empire sont le développement logique des institutions du Consulat, elles se distinguent d'elles par deux caractères : d'abord par une centralisation plus marquée qui plaisait aux conceptions despotiques de l'Empereur et ensuite par un caractère de réaction plus prononcé.

Le Sénat organisa, par le Sénatus-Consulte de floréal, l'Empire héréditaire, en vertu de la prérogative « de régler par Sénatus-Consulte tout ce qui n'avait pas été réglé par la Constitution et qui était nécessaire à sa marche », que lui avait conférée le Sénatus-Consulte du 16 thermidor an X.

Il consacrait la toute-puissance impériale, qui ne devait pas tarder à empiéter même sur les attributions du pouvoir législatif.

C'est ainsi que Napoléon arriva rapidement à régler par simples décrets une foule de matières législatives et même à rendre des décrets inconstitutionnels, qui violaient les termes de la Constitution ou qui édictaient des pénalités que, seule, la loi pouvait établir.

Comme le remarque M. E. Chénon (1) : « Empereur, Napoléon n'a guère utilisé le mécanisme législatif établi par la Constitution de l'an VIII, que pour élaborer les grands codes dont il a voulu doter et dont il a réussi à doter la France.

Mais les codes terminés, certaines années se passent sans que le Corps législatif soit même réuni.

La volonté impériale est désormais la loi. On s'acheminait ainsi, peu à peu, vers la confusion des pouvoirs ; elle parut complète dans les dernières années de l'Empire.

L'œuvre constitutionnelle subsistait peut-être en la forme ; elle ne subsistait plus au fond ».

Les institutions gouvernementales ne furent pas changées, au moins dans leurs grandes lignes, et restèrent à peu près ce que les avait faites la Constitution de l'an VIII.

Le Sénat conserva les mêmes pouvoirs ; on créa seulement, dans son sein, sous couleur de libéralisme, deux commissions chargées de faire respecter la liberté de la presse et la liberté individuelle.

Le mutisme du Corps législatif était bientôt devenu ridicule et encore plus choquant, depuis que le Tribunat se taisait aussi.

Il fut décidé que le Corps législatif, après avoir entendu les orateurs du gouvernement et du Tribunat, pourrait se former en « comité général », secret, pour discuter les projets de lois qui lui seraient soumis et qu'ensuite, il rentrerait en

---

(1) Lavis et Rambaud, *op. cit.*, t. IX, p. 226.

séance publique ordinaire, où il devrait voter dans la forme normale.

Le Tribunat fut plus profondément modifié par la Constitution impériale. Il avait, en effet, bien à tort d'ailleurs, conservé son ancienne réputation de corps d'opposition et Napoléon craignait encore des manifestations d'indépendance de sa part.

Aux termes de l'article 88 du Sénatus-Consulte du 28 floréal, les fonctions des tribuns étaient portées de six à dix ans. Le renouvellement par moitié était maintenu ; il devait avoir lieu tous les cinq ans.

Les membres en fonctions devaient, sans élection nouvelle, profiter, dans une certaine mesure, de l'augmentation de la durée du mandat.

En thermidor an XII déjà, parmi les cinquante membres qui avaient été désignés pour faire partie du Tribunat en l'an XIII, il n'y en avait plus, par suite de décès, que quarante-trois en fonctions.

Pour remplacer les manquants, l'idée fut émise au Sénat de proroger le pouvoir des tribuns qui devaient sortir en l'an XIII (1).

Il semble qu'on se soit arrêté à ce parti ; car six ou dix tribuns qui devaient sortir en l'an VIII, figurent à l'almanach impérial de 1806, comme faisant encore partie de l'assemblée à cette époque.

« Le premier renouvellement, disait l'article 89, aura lieu

---

(1) Séance du Sénat du 5 thermidor an XII.

pour la session de l'an XVII (1808-1809), conformément au Sénatus-Consulte organique du 16 thermidor an X ».

Cet article ne fut pas appliqué, puisqu'à cette époque, le Tribunal avait cessé d'exister.

Le Sénatus-Consulte du 28 floréal apporta de graves modifications à son fonctionnement.

Elles concernaient surtout la nomination du bureau et la procédure des délibérations.

Le Tribunal perdit tout d'abord le droit de nommer son président.

« Le président, disait l'article 90 du Sénatus-Consulte, est nommé par l'Empereur, sur une présentation de trois candidats faite par le Tribunal au scrutin secret et à la majorité absolue ». Ses fonctions duraient deux ans (art. 91).

Le même Sénatus-Consulte substitua aux inspecteurs de la salle, élus par l'assemblée, deux questeurs nommés par l'Empereur « sur une liste triple de candidats choisis par le Tribunal au scrutin et à la majorité absolue » (art. 92).

Les questeurs exerçaient les mêmes attributions que celles confiées aux questeurs du Corps législatif par le Sénatus-Consulte du 28 frimaire an XII. Ils étaient chargés de l'administration intérieure de l'assemblée.

Le Tribunal, devenu une sorte de Conseil d'Etat, réduit à cinquante membres et ayant pris l'habitude de n'examiner les lois que dans des conférences privées avec le Conseil d'Etat, auteur de ces projets, reçut, dans la nouvelle Constitution, une organisation conforme à la pratique déjà consacrée ; et les règles suivies par le Tribunal dans l'exa-

men des projets de lois furent complètement bouleversées.

« En aucun cas, disait l'article 97 du Sénatus-Consulte du 28 floréal an XII, les projets de lois ne peuvent être discutés par le Tribunat en assemblée générale ».

Seul le travail préparatoire lui était maintenu. Il se faisait dans trois sections entre lesquelles le Tribunat, selon l'article 76 du Sénatus-Consulte du 16 thermidor an X, confirmé par l'article 93 du Sénatus-Consulte du 28 floréal an XII, se divisait : section de la législation, section de l'intérieur, section des finances.

« Chaque section, disait l'art. 96, discute séparément et en assemblée de section les projets de lois qui lui sont transmis par le Corps législatif.

Deux orateurs de chacune des trois sections portent au Corps législatif le vœu de leur section et en développent les motifs ».

Le président de chaque section était désigné par le président du Tribunat sur une liste de trois membres dressée par la section. Les fonctions de président duraient un an.

En privant ce corps du droit de discuter, en assemblée générale, les projets de lois et en transportant ce droit au Corps législatif siégeant en Comité général, l'Empereur semble avoir voulu, dès l'an XII, préparer la voie à la réorganisation telle qu'elle devait aboutir en 1807.

Le Sénatus-Consulte du 28 floréal donnait ainsi une consécration officielle aux conférences officieuses qui se tenaient précédemment entre les sections du Conseil d'Etat et du Tribunat.

« Lorsque, disait l'art. 95, les sections respectives du Conseil d'Etat et du Tribunal demandent à se réunir, les conférences ont lieu sous la présidence de l'Archichancelier de l'Empire ou de l'Architrésorier, suivant la nature des objets à examiner ».

Les délibérations du Tribunal, en assemblée générale, n'étaient d'ailleurs pas supprimées complètement. L'art. 97 du Sénatus-Consulte du 28 floréal an XII les maintenait pour l'exercice des fonctions tribunitiennes étrangères à l'ordre législatif... Mais on sait quel modeste usage le Tribunal faisait des attributions de cette nature.

Les fonctions d'ordre législatif du Tribunal ne furent pas plus modifiées sous l'Empire que ne l'avaient été celles du Corps législatif, mais elles furent autrement exercées.

Le vœu d'adoption ou de rejet, au lieu d'émaner de l'assemblée générale, après une discussion publique des lois, n'émanait plus que des sections confinées dans un simple travail d'examen préparatoire ; chaque section votant séparément et discutant à huis clos.

Au lieu de branche indépendante du pouvoir législatif, le Tribunal était presque réduit au rôle de commission du Corps législatif. Il en résulte qu'en supprimant le Tribunal en 1807, Napoléon modifiera plutôt en droit qu'en fait les rouages du pouvoir législatif.

En somme, le Sénatus-Consulte du 28 floréal consacrait définitivement, par une disposition constitutionnelle, la forme nouvelle que cette assemblée s'était imposée par déférence.

Enfin le Sénatus-Consulte du 28 floréal donnait aux tribuns certaines attributions nouvelles, telles que celles définies dans l'art. 105, aux termes duquel, il y avait auprès de la Haute-Cour un procureur général, assisté de trois tribuns nommés chaque année par le Corps législatif, sur une liste de neuf candidats présentés par le Tribunal, ainsi que de trois magistrats nommés par l'Empereur.

Enfin selon l'art. 113, l'effet de la dénonciation par le Corps législatif de faits susceptibles d'être déférés à la Haute-Cour ne pouvait être arrêté que sur la demande du Tribunal ou de cinquante membres du Corps législatif « qui requièrent un Comité secret, à l'effet de faire désigner par la voie du scrutin dix d'entr'eux pour rédiger le projet de dénonciation ».

A la séance du 13 prairial an XII, sur la proposition de Savoye Rollin, on nomma une commission de six membres, dont deux étaient pris dans chacune des trois sections et à laquelle le président et les questeurs étaient adjoints, et qui fut chargée d'étudier les modifications au règlement intérieur du Tribunal que le Sénatus-Consulte du 28 floréal avait rendues nécessaires.

Le 29 frimaire an XIII, le règlement était modifié de la façon suivante :

L'assemblée devait élire, chaque mois, deux secrétaires qui ne devaient pas être renouvelés pendant l'ajournement du Tribunal. Le plus âgé d'entr'eux pouvait suppléer le président en cas d'absence.

Les sections devaient être renouvelées chaque année ;

chacune d'elles nommait tous les ans, au scrutin et à la majorité absolue, des candidats à la présidence et deux secrétaires.

Il était spécifié que le président du Tribunal pouvait présider les sections, mais qu'il n'avait voix délibérative que dans celle dont il était membre.

Enfin les membres des autres sections pouvaient assister aux délibérations des autres sections, mais sans voix délibérative.

---



## CHAPITRE II

### Action parlementaire du Tribunal depuis le Sénatus-Consulte du 28 floréal an XII

---

L'activité parlementaire du Tribunal fut désormais à peu près nulle. C'est ainsi que, du 6 prairial an XII au 9 nivôse an XIV, les archives relatives à cette assemblée ne mentionnent aucune discussion de loi, mais seulement des lectures de rapports sur des objets peu importants ou le vote d'adresses au gouvernement impérial.

La séance du 6 prairial an XII fut consacrée à l'élection de trois candidats à la présidence : Siméon (par 40 voix), Fabre (par 35) et Girardin (par 26) ainsi que de six candidats à la questure.

Le 7, eut lieu la prestation de serment par les membres de l'assemblée entre les mains de l'Archichancelier d'Empire, suppléant le Grand Electeur.

Presque toute l'activité du Tribunal résidait dans l'envoi de députations chargées de prononcer des discours d'apparat à l'adresse du Prince Joseph, Grand Electeur, (séance du Sénat du 15 thermidor an XII) (1), du Pape (9 frimaire an XIII), de l'Empereur au moment de la réception des grands corps de l'Etat (10 frimaire an XIII) (2).

---

(1) *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. VIII, p. 375.

(2) *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. VIII, p. 388.

La session de l'an XIII fut ouverte le 6 nivôse par Napoléon. Le Corps législatif ne s'était d'ailleurs pas réuni depuis le 6 prairial an XII.

En réponse au discours de l'Empereur, le Tribunat décida qu'une adresse lui serait portée par toute l'assemblée en corps. Après avoir protesté de son dévouement absolu à Napoléon, elle soulignait les intentions qu'il avait manifestées de ne plus accroître le territoire de l'Empire et de ne plus demander à la Nation de nouveaux sacrifices financiers.

Ce désir de paix et la crainte qu'inspirait au pays la soif de conquêtes de Napoléon trouva à nouveau son expression, mais combien déférente, dans l'adresse lue par Fabre de l'Aude, le 21 pluviôse an XIII (10 février 1805), en réponse à la communication des pièces relatives aux ouvertures de paix faites par l'Angleterre.

Cette paix, tant désirée, fut de courte durée ; en effet à la séance du 2 vendémiaire an XIV (24 septembre 1805), le conseiller d'Etat Mounier venait annoncer au Tribunat la rupture entre la France et l'Autriche.

Cette communication fut accueillie avec résignation et sans enthousiasme par l'assemblée, qui nomma aussitôt une commission chargée d'examiner les dossiers diplomatiques présentés.

En son nom, Fréville fit son rapport à la séance du 4 et proposa d'envoyer une adresse à l'Empereur « pour lui exprimer son indignation des démarches hostiles de l'Autriche et de la Russie ». Appuyée par plusieurs orateurs, cette proposition fut adoptée.

L'année 1805 se termina par l'émission de vœux divers qui n'étaient tous que l'expression des sentiments de basse adulation que le Tribunal nourrissait à l'égard de l'Empereur.

Jaubert ayant demandé l'érection d'un édifice perpétuant le souvenir des événements accomplis sous Napoléon, le Tribunal décida qu'il proposerait au Corps législatif l'érection d'une colonne surmontée de la statue de l'Empereur et sur laquelle serait gravée l'inscription : « A Napoléon-le-Grand, la Patrie reconnaissante », ainsi que la célébration d'une fête nationale le jour de son anniversaire. En revanche, la mesure décidant une contribution en argent et la levée de la conscription de 1806 ne fut soumise ni au Tribunal ni au Corps législatif, mais simplement ratifiée par le Sénat sous un double prétexte : d'abord à cause de l'irrégularité du contingent, qui comprenait plus de douze mois et de l'âge de certains conscrits, qui n'avaient pas vingt ans et ensuite à cause de l'urgence des circonstances, le Corps législatif n'étant pas réuni à ce moment.

La session de 1806 fut ouverte par l'Empereur le 2 mars. En réponse à son discours, Fabre de l'Aude crut pouvoir se permettre quelques considérations sur la situation financière. « Votre Majesté, dit-il, a annoncé qu'elle était satisfaite de l'état prospère des finances ; que, sans rien ajouter aux charges de la Nation, il serait proposé de nouveaux développements au système de finances dont les bases ont été posées l'année dernière et qu'une partie des impositions directes serait remplacée par des impositions indirectes... Sire, appelés par nos fonctions à la discussion des mesures

législatives proposées par Votre Majesté, en continuant à la seconder de tous nos moyens et de toute notre influence, nous ne ferons qu'obéir aux vœux du peuple français, au sentiment de nos devoirs et aux affections qui nous lient à votre personne sacrée et à votre auguste famille ».

Napoléon, satisfait de cette attitude soumise, répondit : « J'agréé les sentiments du Tribunal ; il a montré unité de vues avec mon Conseil d'Etat dans les discussions qui ont eu lieu pendant le cours de l'année, pour préparer les projets de lois qui doivent être portés au Corps législatif dans cette session.

Je me plais à faire connaître la satisfaction que j'ai éprouvée des améliorations qui en ont été le résultat. Je compterai toujours sur l'attachement du Tribunal pour ma personne et sur son assistance (1) ».

En avril, devait avoir lieu le renouvellement du bureau de l'assemblée. Le Tribunal proposa pour la présidence Fabre à l'unanimité, Faure par 23 voix et Arnould par 25. Le 15 l'Empereur nomma président Fabre de l'Aude et questeurs Jard-Panvillier et Sahuc.

Le 6 mai 1806, fut déposé le projet de loi sur l'instruction publique, qui marquait une première étape vers la création de l'Université. Le projet fut adopté en juillet par les deux assemblées « avec confiance et silence », comme le remarque Thiers (2).

---

(1) *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. IX, p. 120.

(2) Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. VI, p. 516-522.

La création de divers duchés ne fut pas soumise au pouvoir législatif ; elle fut seulement ratifiée par le Sénat en juin, sous prétexte que cet acte était destiné à être converti en articles des Constitutions de l'Empire.

En juillet, furent adoptés par le Corps législatif les projets relatifs aux travaux publics et à l'aménagement du territoire. Le Code de procédure fut voté sans difficultés, les diverses objections ayant été écartées dans les discussions préparatoires entre le Conseil d'Etat et le Tribunal. Ainsi toutes les mesures arrêtées par Napoléon dans le sein du Conseil d'Etat étaient désormais votées sans scènes violentes. Les assemblées parlementaires les savaient bien rédigées et bien conçues et comprenaient surtout l'impuissance de leur rôle et la vanité d'une opposition de leur part.

Au mois de décembre suivant, l'usage adopté l'année précédente et qui, quoiqu'illégal, n'avait soulevé aucune objection de la part du pouvoir législatif, permit de faire ratifier par le Sénat l'acte de conscription du contingent de 1807.

---



## QUATRIÈME PARTIE

### Suppression du Tribunat

---

Les sessions devinrent de plus en plus courtes, jusqu'au jour où Napoléon cessa complètement de réunir le Corps législatif. C'est ainsi que la session de 1807, ouverte par l'Empereur le 16 avril, fut close un mois après, le 18 septembre. Elle fut marquée par la suppression du Tribunat.

Cette modification constitutionnelle lui semblait nécessaire, bien que peu importante en elle-même. Le Tribunat n'était plus qu'une ombre vaine, depuis qu'il avait été ramené à cinquante membres, privé de tribune et divisé en trois sections.

Le temps qui s'était écoulé depuis cette réforme n'avait rien changé à cette procédure ; elle y avait simplement apporté plus de calme et de silence.

Après des conférences entre le Tribunat et le Conseil d'Etat, les orateurs de ces deux assemblées allaient prononcer des discours devant le Corps législatif. Celui-ci votait ainsi sans mot dire et à une immense majorité les projets présentés, sauf dans des cas très rares où il s'agissait d'intérêts matériels, les seuls où les assemblées parlementaires pouvaient se permettre d'avoir une opinion opposée à Napoléon et dans les cas, bien plus rares encore, où les

propositions, blessaient trop vivement les sentiments des derniers hommes encore attachés aux libertés conquises par la Révolution.

Les affaires intérieures allaient ainsi silencieusement et vite, avec l'approbation de l'opinion publique, qui savait que le Conseil d'Etat avait approfondi les mesures proposées par l'Empereur, et qui croyait que le Tribunat avait l'influence nécessaire pour exercer sur leur rédaction un contrôle efficace.

Les affaires extérieures et les négociations diplomatiques, qui auraient dû, au contraire, être discutées publiquement, pour éviter la marche à l'abîme, vers lequel l'ambition de Napoléon entraînait la France, étaient exclusivement réservées à l'Empereur et au Sénat, dans une proportion fort inégale d'ailleurs.

De temps en temps le Sénat était tenu au courant des négociations, quand elles avaient abouti à la guerre. Cette assemblée, qui, depuis 1805, avait reçu, comme on l'a vu, la mission de voter les levées d'hommes, à la place du Corps législatif, payait ces confidences par deux ou trois conscriptions, que l'Empereur payait à son tour par des bulletins de victoire. Et le pays, ébloui de gloire, heureux du repos, trouvait les affaires intérieures parfaitement bien dirigées et la situation extérieure exceptionnellement brillante ; seuls les esprits perspicaces commençaient à entrevoir, dans ce merveilleux édifice de gloire, les lézardes profondes qui allaient le faire s'écrouler et à craindre que toute cette grandeur ne trouvât un terme dans son excès même.

Tel était ce despotisme ! Il importait peu d'en changer la forme, car le fond devait rester le même et l'on pouvait rectifier sans inconvénient certains détails dans ces assemblées réduites, vis-à-vis du gouvernement, à une soumission presque absolue.

La réforme était facile et Napoléon la décida au sujet du Tribunal. Réduit à des critiques de mots dans des conférences privées, importun au Conseil d'Etat dont il n'était plus qu'un rival obscur et impuissant, il avait une situation fausse et peu digne de son titre de représentant de l'opinion.

Le Corps législatif sentait le ridicule du mutisme que la Constitution nouvelle lui avait imposé et qu'il avait accepté sans récriminer.

Bonaparte résolut donc, après en avoir conféré avec l'Archichancelier Cambacérès, de fondre les attributions du Tribunal dans celles du Corps législatif, mesure qui ne pouvait guère nuire à la liberté parlementaire, déjà devenue un vain mot.

Il décida donc que le Tribunal serait supprimé et que ses attributions seraient transférées au Corps législatif, auquel il rendait la parole ; qu'à l'ouverture de chaque session il serait formé dans le Corps législatif et au scrutin, trois commissions de sept membres chacune, destinées, comme les commissions supprimées du Tribunal, à s'occuper, la première de législation, la deuxième d'administration intérieure, la troisième de finances ; que ces sections continueraient à discuter avec les sections correspondantes du Conseil d'Etat, dans des conférences particulières, les pro-

jets de lois présentés par le gouvernement ; que lorsqu'elles seraient d'accord avec le Conseil d'Etat, un des membres de ce corps viendrait exposer à la tribune du Corps législatif les motifs que le pouvoir exécutif avait eu pour proposer le projet dont il s'agirait et que le président de la commission donnerait, de son côté, les motifs qu'elle avait eu pour l'approuver ; mais qu'en cas de désaccord, tous les membres de la commission seraient admis à produire publiquement les raisons sur lesquelles se fondait leur opposition et qu'enfin, le Corps législatif continuerait à voter, sans autre débat, les mesures soumises à son approbation. Il fut arrêté, en outre, pour ne pas changer l'état actuel des choses dans la session qui allait s'ouvrir et dont tous les travaux étaient déjà préparés, que la mesure, contenant les dispositions nouvelles, ne serait promulguée que le jour de la clôture de la session.

Le Sénatus-Consulte avait été élaboré le 19 avril 1807 (1), mais il fut d'abord tenu secret. L'Empereur avait ouvert, le 16, la session de 1807. Le 18 septembre, jour de la clôture, l'acte fut rendu public.

Après en avoir fait connaître le texte au Corps législatif, le Conseiller d'Etat Boulay s'efforça d'expliquer, au nom du gouvernement, les motifs de la mesure. Il dit tout d'abord qu'elle était la suite logique des Sénatus-Consultes du 16 thermidor an X et du 28 floréal an XII, qui avaient divisé le Tribunat en trois sections, puis leur avaient confié

---

(1) *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. IX, p. 729.

l'examen des projets de lois. « Ces sections du Tribunal, dit-il, constituant les seules commissions du Corps législatif... le Sénatus-Consulte remet les choses dans leur état naturel ; il vous rend en quelque sorte vos propres organes en plaçant dans votre sein vos commissions ». Il ajouta que désormais, par l'intermédiaire de ses commissions, le Corps législatif concourrait non seulement à la sanction, mais à la formation de la loi. « En supprimant le nom d'un des corps de l'Etat, on conserve réellement tout ce que ce corps avait de bon dans son organisation ».

On pouvait se demander si le Tribunal était une institution salubre, « même dans la Constitution de l'an VIII ; bien que cette Constitution conservât encore beaucoup de cet esprit inquiet et démocratique qui nous avait si longtemps agités... (Après l'établissement du pouvoir héréditaire), il est évident que le Tribunal n'offrait plus, dans notre édifice politique que l'aspect d'une pièce inutile, déplacée et discordante.

Ce qui est bien remarquable, c'est que cette institution, qui... aurait pu devenir inquiétante et dangereuse, n'avait jusqu'à présent produit que de bons résultats... Au lieu de se jeter dans une opposition fausse et mal entendue, que semblaient appeler quelques-unes de leurs attributions et le nom même de leur établissement, les membres du Tribunal n'ont pas cessé de seconder le gouvernement (1) ».

---

(1) *Archives parlementaires*, séances du Corps législatif du 18 septembre 1807, t. IX, p. 730.

Au Tribunat, le même jour, le Conseiller d'Etat Béranger, vint lire le Sénatus-Consulte du 19 août 1807 et retraça le rôle du Tribunat depuis le Consulat.

« Plusieurs d'entre vous contribuèrent au succès de la révolution qui fit cesser les désordres révolutionnaires... Le Tribunat fut constitué conseil du peuple et son organe auprès du Corps législatif; il fut chargé de défendre les principes constitutionnels et d'appeler par ses vœux les réformes salutaires... ». Et il ajouta, comme l'avait dit Boulay au Corps législatif, que, malgré le pouvoir qui lui était dévolu, le Tribunat n'en abusa jamais et que Napoléon n'eut toujours qu'à se louer de son zèle et de sa sagesse. Il félicita enfin les membres de l'assemblée du désintéressement qu'ils avaient toujours montré.

« La répartition des fonctions législatives et l'état d'isolement dans lequel la Constitution de l'an VIII avait laissé les différents corps... pouvait entraîner des inconvénients; non contents de les prévenir par votre sagesse, vous vous empressâtes d'en prévenir la possibilité. Bientôt, et d'après vos désirs, des communications intimes s'établirent entre vous et le Conseil d'Etat; des discussions particulières abrégèrent les discussions de tribune et le concours de vos lumières fit acquérir à notre législation de nombreux perfectionnements.

Ce changement dans la pratique en appelait un dans les formes; les projets vous étant communiqués avant leur présentation officielle, la discussion publique ne pouvait être réellement utile que dans le sein du Corps législatif;

elle y fut transférée par le Sénatus-Consulte organique du 28 floréal an XII et les sections du Tribunat y furent appelées pour énoncer leur opinion et en développer les motifs par l'organe de leurs orateurs (1) ».

Après ce discours le président remercia le gouvernement de la justice qu'il venait de rendre au dévouement des tribuns qui « ont toujours été enflammés d'une émulation mutuelle pour le service de l'Empereur et de la Patrie ».

Sur la proposition de Carrion-Nisas, de témoigner à l'Empereur le dévouement du Tribunat, l'assemblée se forma en comité général pour élaborer une adresse portée à Napoléon par une délégation ayant à sa tête Fabre de l'Aude.

« Le Tribunat, dit le président, était placé dans le système constitutionnel pour être l'organe de l'opinion publique. Si le devoir qui nous était imposé a été facile à remplir, c'est parce que Votre Majesté a réuni tous les genres de gloire et surpassé toutes les espérances... Quand votre main puissante donnait une nouvelle impulsion à toutes les parties de l'administration... nous n'avions qu'à mêler nos applaudissements aux acclamations générales ». Et enfin Fabre terminait en affirmant « que les sentiments d'amour et de dévouement, qui avaient animé le corps, vivraient éternellement dans chacun de ses membres ».

Ainsi disparaissait un organe depuis longtemps privé de vie.

---

(1) *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, séance du 18 septembre 1807, t. IX, p. 732-733.

Cette réforme faisait recouvrer en fait la parole au Corps législatif, puisque vingt et un de ses membres, choisis tous les ans au scrutin, étaient appelés à la discussion des affaires.

La communication officieuse des projets de lois continua de subsister telle qu'elle avait été jusque-là, mais la communication officielle ne fut plus qu'un renvoi fait par le Corps législatif à l'une de ses sections. La discussion qui avait lieu auparavant dans l'assemblée générale du Tribunal ne fut remplacée par rien ; le vœu de la commission n'étant pas même présenté par des orateurs de son choix, son président devint son organe unique et nécessaire et le seul contradicteur des orateurs du gouvernement.

Quoi qu'il en soit, le Corps législatif fut sensible à cette restitution de la parole ; non pas qu'il fût prêt à s'en servir, mais parce qu'il sortait d'une situation fausse.

Fontanes, président du Corps législatif, exprimait ainsi les sentiments de gratitude de l'assemblée : « Celui qui fait taire toutes les factions ne veut point que des voix respectueuses, mais libres, soient plus longtemps enchaînées. Rendons-nous dignes d'un tel bienfait ».

Toutefois il y avait un mot supprimé, qui avait eu, au cours de son existence, quelque importance : c'était celui du Tribunal.

Il s'agissait maintenant, après s'être débarrassé de cette ombre importune, de pourvoir au sort de ses membres, que Napoléon, par politique, tenait à ne pas froisser.

Il résolut de les verser dans le Corps législatif ; mais comme il ne voulait pas rendre trop nombreuse cette assem-

blée, qui comprenait déjà trois cents membres, il décida de n'y envoyer que les tribuns, qui devaient rester en fonctions jusqu'en l'an XVII et dont les pouvoirs avaient été prorogés le 28 floréal an XII jusqu'en l'an XXI (1).

L'Empereur destina aux hauts emplois ceux qui avaient montré des lumières et du dévouement à la cause impériale. Fabre de l'Aude passa au Sénat, ainsi que Curée, qui avait débuté par un ardent républicanisme, pour devenir bientôt un des artisans de l'Empire.

Siméon, était déjà passé en 1804 au Conseil d'Etat (2). Quant aux autres membres du Tribunal, Napoléon ordonna aux ministres de l'Intérieur et de la Justice de les lui proposer pour les places vacantes de préfets, de premiers présidents, de procureurs généraux. Il en réservait quelques autres pour les placer dans une nouvelle institution qui devait être le complément de notre organisation financière : la Cour des Comptes.

Jard-Panvillier et Delpierre y furent nommés présidents de Chambre.

Ce fut là la troisième transformation de la Constitution conçue par Sieyès. Il avait voulu, peut-être, à son insu, conduire la République vers un régime aristocratique, qu'il avait composé avec les hommes notables de la Révolution.

Pour réaliser son projet, il avait imaginé un Sénat inactif,

---

(1) Sénatus-Consulte du 19 août 1807, *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, t. IX, p. 729, art. 9.

(2) Procès-verbal du Tribunal, *Archives nationales*, C. XI<sup>A</sup> 11.

ayant l'immense influence que lui conférerait le droit d'élire ses propres membres et ceux des grands Corps d'Etat sur des listes de notabilités très rarement renouvelées ; nommant les chefs du gouvernement ; pouvant les révoquer ; ne prenant pas part à la confection des lois, mais pouvant les casser pour cause d'inconstitutionnalité ; et, bien que n'exerçant pas effectivement le pouvoir, pouvant efficacement le contrôler.

Sieyès avait ensuite constitué un Corps législatif sans force, qui votait les lois discutées devant lui par le Tribunat et le Conseil d'Etat qui les avaient préparées.

Puis il avait voulu instituer un Grand Electeur impuissant et viager, désigné par le Sénat, dont le seul pouvoir réel eût été de nommer les ministres, seuls actifs et responsables. De cette façon l'influence qui délègue et contrôle le pouvoir et l'action qui l'exerce devaient être partout séparées.

Mais Sieyès avait compté sans Bonaparte, qui devait entreprendre contre cette aristocratie, sans racines profondes, une lutte dont l'issue n'était pas douteuse.

En effet, Bonaparte se ménagea tout d'abord dans la Constitution de Sieyès une place prépondérante, et, au lieu de Grand Electeur, il se proclama Premier Consul.

Dès le début de son gouvernement, il s'était heurté à la résistance du Tribunat qu'il avait brisée sans que la nation fatiguée de luttes stériles et de vains discours et aspirant au repos, eût manifesté son mécontentement.

Il s'était fait nommer Consul à vie et avait ajouté aux pouvoirs du Sénat, qu'il savait dévoué, le pouvoir de modi-

fier la constitution. Mais en revanche, il avait réduit à cinquante membres le Tribunal, qui conservait encore une faible allure d'indépendance, et l'avait divisé en sections qui, seules, pouvaient discuter les lois avec le Conseil d'Etat.

Telle fut la seconde transformation de la constitution de Sieyès. Ainsi, à l'époque du Consulat à vie, Bonaparte avait fait aboutir en deux ans cette République aristocratique à une sorte de monarchie à laquelle il ne manquait plus que l'hérédité.

Beaucoup d'esprits désiraient que les institutions fussent mises définitivement en harmonie avec les faits. Aussi un complot tramé contre la vie du Premier Consu<sup>l</sup> ayant fortifié le désir d'institutions plus stables, la dernière transformation s'opéra-t-elle par l'établissement de l'Empire héréditaire, absolu dans le fait.

En effet, il n'était pas possible d'y trouver les éléments sérieux d'un régime représentatif ; car le Sénat, qui n'avait ni directement ni indirectement une origine populaire, avec la faculté d'élire tous les corps de l'Etat dans les listes électorales, avec son pouvoir de modifier la Constitution et de casser la loi, avec toute cette puissance, n'était qu'un organe entièrement dévoué et soumis aux volontés de l'Empereur. Le Corps législatif, silencieux, bien qu'on lui eût rendu la parole dans les comités généraux, n'avait également aucun caractère populaire et représentatif.

Et Napoléon, malgré l'impuissance à laquelle étaient réduites ces assemblées, était offusqué par l'ombre du pouvoir qu'elles gardaient encore entre leurs mains.

Il supprima le Tribunat. Ce corps, qui, selon son expression, gardait encore à ses yeux un esprit trop démocratique, n'avait plus selon lui, de raison d'exister, depuis que la liberté de discussion, pour laquelle il avait été conçu, était supprimée.

« Il est certain, disait-il plus tard, que le Tribunat était absolument inutile et coûtait près d'un demi-million ; je le supprimai. Je savais bien qu'on crierait à la violation de la loi, mais j'étais fort, j'avais la confiance entière du peuple ; je me considérais comme réformateur.

Ce qu'il y a de sûr, c'est que je le fis pour le bien. J'eusse dû le créer au contraire, si j'eusse été hypocrite ou mal intentionné ; car qui doute qu'il n'eût adopté, sanctionné au besoin mes vues et mes intentions.... ? » (1).

Après ces réformes qui, comme le disait Napoléon, simplifiaient et perfectionnaient les institutions, celui qui « se considérait comme un être isolé dans le monde, fait pour le gouverner et pour diriger tous les esprits à son gré » (2), n'eut plus à son despotisme d'autres limites que celles qu'il consentit lui-même à s'imposer. Il régna ainsi sans contrepoids, jusqu'au jour où les revers militaires ouvrirent les yeux de la France sur la fragilité d'une gloire trop démesurée et trop rapidement acquise et entraînèrent, avec la perte de celui qui en était l'âme, l'effondrement du régime.

---

(1) Las Cases, *Mémorial de Sainte-Hélène*, t. I, p. 233.

(2) Metternich, *Mémoires*, t. I, p. 284.

Vu et permis d'imprimer :

*Le Recteur  
de l'Académie de Paris,*

APPELL.

Vu :

*Le Doyen,*  
F. LARNAUDE.

Vu :

*Le Président de la Thèse,*  
E. CHAVEGRIN.



## BIBLIOGRAPHIE

---

- Anquetil.** — Histoire de France.
- Archives nationales.** — Procès-verbaux des séances du Tribunal.
- A. Aulard.** — Histoire de la Révolution Française.
- Id. — Paris sous le Consulat.
- Correspondance de Napoléon.
- Duguit et Monnier.** — Les Constitutions de la France.
- Esmein.** — Précis de droit constitutionnel.
- Id. — Précis de l'Histoire du Droit français de 1789 à 1814.
- Faguet.** — Politiques et Moralistes du XIX<sup>e</sup> siècle.
- Faustin Hélie.** — Les Constitutions de la France.
- S. de Girardin.** — Mémoires.
- Le Journal des Débats.
- Laquiente.** — Un hiver à Paris sous le Consulat.
- Tas Cases.** — Mémorial de Sainte-Hélène.
- Lavallée.** — Histoire des Français.
- Lavisse et Rambaud.** — Histoire générale du IV<sup>e</sup> siècle à nos jours.
- Locré.** — Législation civile, commerciale et criminelle.
- Mavidal et Laurent.** — Archives parlementaires, 2<sup>e</sup> série.
- Metternich.** — Mémoires.
- Mignet.** — Histoire de la Révolution Française.
- Le Moniteur.
- Pelet de la Lozère.** — Opinions de Napoléon au Conseil d'Etat.
- Rambaud.** — Histoire de la civilisation contemporaine en France.
- Røederer.** — Œuvres.
- Seignobos et Métin.** — Histoire moderne (1715-1815).
- Taine.** — Origines de la France contemporaine.

**Thibaudeau.** — Mémoires sur le Consulat.

**Id.** — Le Consulat et l'Empire.

**Thiers.** — Histoire du Consulat et de l'Empire.

**A. Vandal.** — L'avènement de Bonaparte.

---

## TABLE DES MATIÈRES

---

|                                                                                                                                                                                                                | Pages.     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| INTRODUCTION. . . . .                                                                                                                                                                                          | 1          |
| <b>PREMIÈRE PARTIE. — Le Tribunal sous le Consulat<br/>décennal. . . . .</b>                                                                                                                                   | <b>27</b>  |
| CHAPITRE PREMIER. — <i>Phase d'opposition (de l'an VIII<br/>    au Sénatus-Consulte du 22 ventôse an X). . . .</i>                                                                                             | <i>27</i>  |
| § 1. — Composition, fonctionnement et attributions du<br>Tribunal. . . . .                                                                                                                                     | 27         |
| § 2. — Action parlementaire du Tribunal de l'an VIII<br>au Sénatus-Consulte du 22 ventôse an X. . .                                                                                                            | 50         |
| CHAPITRE II. — « <i>L'épuration</i> » du Tribunal ( <i>Sénatus-<br/>    Consulte du 22 ventôse an VIII</i> ) . . . . .                                                                                         | 81         |
| <b>DEUXIÈME PARTIE. — Le Tribunal sous le Consulat<br/>à vie. . . . .</b>                                                                                                                                      | <b>105</b> |
| CHAPITRE PREMIER. — <i>Rôle du Tribunal dans l'établis-<br/>    sment du Consulat à vie. Modifications constitu-<br/>    tionnelles consécutives au Sénatus-Consulte du<br/>    16 thermidor an X. . . . .</i> | <i>105</i> |
| CHAPITRE II. — <i>Action parlementaire du Tribunal<br/>    depuis le Sénatus-Consulte du 16 thermidor an X.</i>                                                                                                | 119        |
| <b>TROISIÈME PARTIE. — Le Tribunal sous l'Empire. . . . .</b>                                                                                                                                                  | <b>129</b> |
| CHAPITRE PREMIER. — <i>Rôle du Tribunal dans l'établis-<br/>    sment de l'Empire. Modifications constitu-<br/>    tionnelles consécutives au Sénatus-Consulte du 28 flo-<br/>    réal an XII. . . . .</i>     | <i>129</i> |

|                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CHAPITRE II. — <i>Action parlementaire du Tribunal depuis<br/>le Sénatus-Consulte du 28 floréal an XII.</i> . . . | 151 |
| QUATRIÈME PARTIE. — <b>Suppression du Tribunal.</b>                                                               | 157 |
| BIBLIOGRAPHIE. . . . .                                                                                            | 171 |

---

---

BAR-SUR-SEINE. — IMPRIMERIE SAILLARD

---





